PUBLIC FINANCE

International quarterly journal devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes

Volume XII/XII-me Année
No. 3/1957
No. 4/1957

PUBLISHER/EDITEUR
"PUBLIC FINANCE/FINANCES PUBLIQUES"
DIR. DR. J. A. MONOD DE FROIDEVILLE
HAARLEM
NETHERLANDS/PAYS BAS

Swets & Zeitlinger N.V. - Amsterdam

The pages 187-188 have not been reprinted
Reprinted by permission of the original publishers
Swets & Zeitlinger N.V. - Amsterdam - 1964

Copyright reserved
Printed in the Netherlands - Imprimé aux Pays Bas

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET REDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

EDITORIAL STAFF/COMITE DE REDACTION

Prof. A. Angelopoulos	Geneva/Genève
Dr W. H. v. d. Berge	The Hague/La Haye
Dr M. Frank	Brussels/Bruxelles
Prof. P. Hennipman	Amsterdam
Prof. U. K. Hicks	Oxford
M. le Contrôleur-Général R. Jacomet	Paris
Prof. F. K. Mann	Washington
Prof. M. Masoin	Brussels/Bruxelles
Prof. F. Neumark	Frankfurt a/M.
Prof. U. G. Papi	Roma/Rome
Prof. B. Schendstok	The Hague/La Haye
Prof. C. S. Shoup	New York
Prof. D. Simons	The Hague/La Haye
Prof. M. J. H. Smeets	Tilburg
Dr E Tekenbroek	The Hague/La Haye
Dr E. Wiegand	Amsterdam

*

Please address all correspondence to
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands
Responsibility for al articles published in this periodical, also for possible infringements of copyrights, remains entirely with the authors concerned.
By the publication of papers in this review they become its property.

*

Tout ce qui concerne cette revue doit être adressé au
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.
La responsabilité de tous les articles publiés dans cette revue (y compris la responsabilité pour infractions éventuelles aux droits d'auteur) est laissée entièrement aux auteurs.
Les manuscrits publiés dans cette revue deviennent sa propriété, par le fait même de cette publication.

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S..)	Prof. Dr Fritz Machlup
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussel/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	Prof. C. F. Carter
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Glasgow	Dr Duncan Black
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Conçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
London/Londres	Alan T. Peacock
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lucknow (India)	Dr Baljit Singh
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Mainz	Dr Horst C. Recktenwald
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Prof. C. Lowell Harriss
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Paris	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
	P. Vallerie
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Stockholm	Dr Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. M. Chrétien
Tokyo	Prof. Tsunesaburo Tokoyama
	Prof. Hanyo Ito
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Max Cluseau
Trieste	Prof. Eraldo Fossati
Uppsala (Sweden/Suède)	Prof. Erik Lindahl
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Catheryn Seckler-Hudson
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE. IMPOTS OU COTISATIONS?

par MAURICE MASOIN

Bruxelles

Plusieurs circonstances obligent à se poser la question: la sécurité sociale — pensions, maladie-invalidité, chômage, allocations familiales — doit-elle être financée par le budget général de l'Etat, c'est-à-dire par l'impôt, ou bien par les cotisations des intéressés?

Dans son évolution historique la sécurité sociale est, en effet, généralement issue de l'organisation spontanée de mutualités par les premiers intéressés: travailleurs et employeurs. Elle procédait à ce stade de la nature de l'assurance et son financement reposait donc essentiellement sur les contributions libres des assurés.

Dans un second stade, l'Etat reconnut l'intérêt de ces organisations mutualistes et leur alloua des subventions.

Entre les deux guerres mondiales, l'Etat introduisit le principe d'obligation dans certains secteurs au moins de la sécurité sociale: pensions de vieillesse et allocations familiales le plus souvent. Cependant, la sécurité sociale n'en perdit pas sa nature d'assurance; l'obligation introduite dans le système ne faisait qu'élargir, en les généralisant, les bases de son fonctionnement. Son financement reposait toujours sur les cotisations des travailleurs et des employeurs. Il faut toutefois admettre que le caractère de ces cotisations changea d'aspect par le fait qu'elles n'étaient plus facultatives mais devenaient obligatoires. N'étaient-elles pas, par le fait même, transformées en véritables impôts?

Certains secteurs de la sécurité sociale — le chômage par exemple — apparaissaient d'ailleurs dès cette époque comme relevant de plus en plus nettement de l'Etat. L'analyse des crises économiques, qui fut faite au cours de la décade 1930—1940, mit, en effet, en évidence le fait que le règlement du problème du chômage dépassait la compétence du secteur privé de l'économie et relevait des responsabilités publiques. Tirant les conclusions de ce principe, l'Etat intervient plus ou moins largement dans la couverture des dépenses de chômage.

La dernière mutation subie par le régime de la sécurité sociale — et la plus importante — devait intervenir après la seconde guerre mondiale lorsque, sous l'influence de la théorie répandue par Lord Beveridge, la sécurité fut étendue à tous les risques généralement supportés par les travailleurs, voire par l'ensemble des hommes:

travailleurs, salariés et travailleurs indépendants. Dès lors une transformation substantielle intervint dans la nature du régime: la notion d'assurance sociale s'effaça devant celle de la sécurité d'existence. En vertu de cette conception, il fait partie des devoirs de solidarité de la société d'assurer aux hommes qui en sont membres le minimum de revenus qu'il faut pour qu'ils vivent décemment et de les couvrir en conséquence contre les charges afférentes à leurs risques exceptionnels. Par une déduction apparemment logique, la couverture de ces risques doit donc être assumée par le budget général de la nation. Son financement ne diffère pas de celui des autres dépenses de la collectivité. Les dépenses sociales se trouvent ainsi „fiscalisées".

Et en effet, certains pays sont allés fort loin dans cette direction. D'autres au contraire ont conservé au financement de la sécurité sociale ses formes traditionnelles appuyées sur les cotisations.

Un troisième groupe s'est tenu dans une position intermédiaire entre ces deux extrêmes.

Dès ce stade de l'évolution des principes, la question pourrait se justifier: est-il opportun, est-il sain de laisser glisser le financement de la sécurité sociale vers ce système de fiscalisation qui parait être dans la logique de son évolution? ou bien faut-il lui résister en s'appuyant sur le principe du financement par la voie de cotisations? La réponse à cette question serait déjà importante en soi, les conséquences des deux systèmes de financement étant loin d'être indifférentes au point de vue économique.

Mais voici que de nouvelles circonstances surgissent qui confèrent à ce problème le plus haut intérêt d'actualité: dès le moment, en effet, que l'on organise un marché commun entre un certain nombre de pays, les conditions de production vont être confrontées dans une concurrence qui mettra aux prises les diverses économies nationales et plus concrètement encore les différents secteurs des économies. Les économies restées attachées au principe de la cotisation vont dès lors être confrontées à celles où la charge sociale est diluée dans l'impôt. Et ceci non plus ne sera pas indifférent au point de vue économique. Les premières devront elles évoluer vers le régime des secondes ou bien les secondes reviendront-elles au régime des premières?

L'objet du présent article est de rechercher les conséquences économiques des deux systèmes de financement de la sécurité sociale, pour dégager tout au moins dans ce débat une vérité objective. Il appartiendra ensuite à la politique financière et économique des différents pays intéressés de tirer de cette analyse les conclusions pratiques nécessaires.

Répartition des recettes de la sécurité sociale d'après leur provenance

Dans un rapport qu'il présentait en janvier 1955 à la Conférence Régionale Européenne de l'Organisation Internationale du travail, le B.I.T. s'exprimait ainsi:

„On serait enclin à penser que la composition des ressources d'un régime de sécurité sociale d'après leur origine dépend étroitement de la nature du régime en cause; on est amené, au contraire, à constater que pour des régimes similaires, l'origine des ressources varie sensiblement. Elle varie aussi dans un même pays selon la branche de sécurité sociale et selon les catégories de personnes protégées. Les thèses qui peuvent être invoquées en faveur de l'une ou de l'autre solution ne sont pas généralement admises et les opinions défendues par les salariés ou les assurés, par les employeurs et encore par les Ministres des Finances sont souvent divergentes, voire opposées. Même si l'on admet que les arguments invoqués en faveur du financement par l'une ou l'autre des parties en cause sont justifiés jusqu'à un certain point, il est certainement impossible de déterminer numériquement la meilleure solution, c'est-à-dire de préconiser telle ou telle répartition quantitative des charges. Les solutions adoptées reflètent la variété d'opinions et d'intérêts particuliers dont il vient d'être question, et très souvent les décisions résultent des situations politiques et économiques qui prévalaient au moment où la décision a été prise. Il serait toutefois très souhaitable que les modalités du financement de la sécurité sociale ne soient arrêtées qu'après des études objectives qui tiendraient compte non seulement des répercussions immédiates sur le plan psychologique et sur le plan politique mais aussi des répercussions économiques et sociales plus lointaines".

Effectivement, la répartition des charges sociales se présentait comme ceci en 1951:

I - REPARTITION DES RECETTES DE LA SECURITE SOCIALE.

Pays	Exercice financier	(en pour mille des recettes totales)								
		Cotisations des		Impôts et taxes spéciales	Participation de l'Etat	Participation d'autres pouvoirs publics	Rendement des fonds	Transferts provenant d'autres régimes	Autres recettes	Total des recettes
		assurés	employeurs							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Pays Européens										
R.F. Allemagne	1951	216	371	36	292	35	5	40	5	1000
Autriche	1951	243	441	—	287		3	19	7	1000
Belgique	1951	191	401	1	336	36	30	—	5	1000
Danemark	1950—51	119	119	—	503	253	6	—	—	1000
Finlande	1951	76	401	—	302	173	41	—	7	1000
France	1951	148	656	29	134	24	2	5	2	1000
Italie	1951	56	702	—	211	—	17	—	14	1000
Luxembourg	1951	181	547	—	193	22	43	8	6	1000
Norvège	1950—51	291	169	9	197	306	27	—	—	1000
Pays-Bas	1951	143	531	—	263	1	55	1	6	1000
Royaume-Uni	1951—52	169	151	—	583	30	29	27	11	1000
Suède	1951	92	112	—	520	254	15	—	7	1000
Suisse	1951	324	253	—	109	231	71	—	12	1000
Pays non Européens										
Australie	1950—51	490	226	—	144	122	17	—	1	1000
Canada	1950—51	108	195	9	451	200	33	—	4	1000
Etats-Unis	1950—51	173	323	—	290	172	24	—	—	1000

D'après ce tableau, les systèmes se ramènent à quelques types principaux:

1) ceux où l'intervention de l'Etat et en général des pouvoirs publics dépasse 60 % des ressources du système:

Danemark	75,6 %
Royaume-Uni	61,3 %
Suède	77,4 %
Canada	65,1 %

2) ceux où l'intervention de l'Etat et des pouvoirs publics est d'ordre moyen (entre 30 et 50 %):

Allemagne Occidentale	32,7 %
Autriche	29,0 %
Belgique	37,2 %
Finlande	47,5 %
Norvège	50,3 %
Suisse	34,0 %
Etats-Unis	36,2 %

3) ceux où l'intervention de l'Etat est relativement faible:

France	15,8 %
Italie	22,8 %
Luxembourg	21,5 %
Pays-Bas	26,4 %
Australie	26,6 %

A remarquer par ailleurs que les pays où l'intervention de l'Etat est forte partagent assez harmonieusement le surplus de la charge entre les employeurs et les assurés (exemples: Danemark, Royaume-Uni, Suède, Canada), tandis que dans les pays où l'intervention de l'Etat est faible, la contribution des employeurs est prépondérante vis-à-vis de celle des salariés (exemples: France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas).

Les autres se placent à ce point de vue dans des positions intermédiaires.

II. *Nature des Divers modes de financement*

Avant de considérer les effects économiques des divers modes de financement, il faut considérer de plus près leur véritable nature. Sous le couvert du mot „cotisation" se dissimule un effet un impôt et sous celui d'impôt se dissimulent des contributions de nature assez diverse.

1) *Les Cotisations Sociales.*

a) Il est acquis et il n'est plus à démontrer que les cotisations sociales — qu'elles soient versées par les salariés ou par les em-

ployeurs — constituent un prolongement du salaire qui se distingue du salaire de poche par le fait qu'il est distribué sous une forme mutualisée.

Elles peuvent donc être définies comme un impôt sur les salaires, dont le produit reçoit une affectation spéciale.

b) Cet impôt présente ces caractéristiques particulières d'être proportionnel au salaire, et généralement plafonné à un montant déterminé de salaire, c'est-à-dire qu'à partir de ce plafond, il constitue un impot dégressif.

2) *Les impôts*

Les impôts se ramènent eux-mêmes à deux groupes:

— les impôts sur les revenus qui sont généralement progressifs, avec exonération de certains minima,

— les impôts sur les produits qui sont perçus à l'occasion de la production ou de l'importation, de la circulation ou de la consommation des biens. Ces impôts sont généralement proportionnels à la valeur des produits qu'ils frappent. Leur assiette et leurs taux sont adaptés à la nature des produits.

Ces définitions sont préférables à celles des impôts directs et des impôts indirects, qui sont purement administratives. Elles supposent résolu le problème du transfert de l'incidence.

En définitive, lorsque l'on rassemble ces éléments, le choix entre les différents modes de financement se circonscrit aux trois formes d'impôts suivantes:

un impôt dégressif sur les salaires,
un impôt progressif sur les revenus,
des impôts proportionnels sur les produits.

III. *Les effets économiques des divers modes de financement*

L'analyse des effets économiques des divers modes de financement se ramène à celle des répercussions des divers impôts définis ci-dessus sur:

la répartition des revenus,
la production des biens,
l'importation et l'exportation,
la consommation et l'investissement.

C'est à cette analyse que l'on va se livrer maintenant.

A. *La répartition des revenus.*

Lorsque la sécurité sociale est financée par ces impôts dégressifs

sur les salaires que constituent les cotisations sociales, les transferts de revenus qui s'opèrent sous son couvert sont limités à ceux-ci:
— transfert de revenus qui s'opèrent en vertu même du principe de l'assurance entre les cotisants qui échappent à ces risques et ceux qui y sont soumis; les risques différant de profession à profession, un transfert de revenus s'opère sous ce couvert, d'une profession à l'autre;
— transfert de revenus qui s'opèrent entre les contribuables qui ont des salaires égaux et supérieurs au plafond servant de référence au calcul du maximum des cotisations et ceux qui ont des salaires inférieurs au plafond. Les premiers supportent une cotisation fixe, tandis que les seconds paient une contribution inférieure, alors que les indemnités payées aux uns et aux autres sont identiques.

Ces transferts de revenus s'écoulent cependant dans le cadre étroit des salariés.

2) Le financement de la sécurité sociale par l'impôt fait sortir les transferts de revenus de ce circuit étroit et y associe l'ensemble de la nation.

La charge des salariés s'en trouve par le fait même allégée, sauf dans la mesure où ils doivent supporter en leur qualité de contribuables les charges qu'ils assumaient en leur qualité de salariés. En fait, les salariés dont le revenu est inférieur au plafond de rémunération servant de base au calcul de la cotisation maximum sont pratiquement exonérés de l'obligation de contribuer à la sécurité sociale, par le mécanisme des exemptions fiscales dont bénéficient les petits revenus et les consommations de base.

Le reste de l'économie — c'est-à-dire les salariés dont les revenus sont supérieurs au minimum exonéré, les entreprises industrielles, commerciales et agricoles et les professions libérales ont à supporter la véritable incidence de la sécurité sociale. Il est impossible de définir a priori comment cette charge se répartit entre ces différentes catégories de contribuables, sous le couvert des impôts sur les revenus et des impôts sur les produits.

D'une manière générale, on peut dire cependant que le principal de cette charge retombe sur les entreprises au titre d'impôts sur les revenus, ou au titre d'impôts sur les produits, soit qu'elles ne puissent rejeter sur autrui l'incidence des impôts dont leurs revenus sont frappés, soit qu'elles doivent assumer l'incidence dernière des impôts atteignant leurs produits.

A l'intérieur même du secteur entreprises, les entreprises accusant des bénéfices sont seules à supporter les conséquences des impôts sur les revenus.

3) Supposons qu'un pays donné modifie le système de financement de la sécurité sociale, en abandonnant le régime des cotisations au profit de celui des impots, la situation des entreprises serait donc celle-ci:

a) au premier stade, elles bénéficieraient sans doute d'un allégement du coût des salaires, mais moyennant une augmentation de leurs charges fiscales soit au titre d'impôts directs sur leurs revenus, soit au titre d'impôts indirects sur leurs produits.

b) Mais, au second stade, elles risquent de perdre l'avantage venant de l'allégement du coût des salaires, ceci pour deux raisons:
— Les organisations ouvrières ne permettront certainement pas que les entreprises tirent profit de l'allégement des cotisations sociales, mais elles réclameront pour les travailleurs eux-mêmes le bénéfice de ce dégrèvement.
— Le taux de salaire s'établit en définitive au niveau de la productivité marginale en valeur du travailleur. Si le coût de travail est momentanément réduit par l'allégement des charges sociales, sans que la productivité marginale en valeur du travailleur s'en trouve modifiée, le taux de salaire tendra à hausser jusqu'à retrouver un point d'équilibre avec la productivité marginale en valeur du travailleur. L'on sait bien que les conventions collectives liant les salaires à l'indice des prix de détail et le marché de la main-d'oeuvre étant très imparfait, cette adaptation peut exiger du temps; mais elle s'opère toujours nécessairement à la longue.

c) Si ce raisonnement est exact, les entreprises pourraient, au terme de ce circuit, se trouver devant des charges fiscales accrues et des charges de salaires qui, tout en n'étant peut-être pas aussi élevées que le coût actuel de la main-d'oeuvre, charges sociales comprises, seraient supérieures au niveau actuel des salaires, charges sociales déduites. L'on cherchera à préciser plus loin le point où s'établirait ce nouveau niveau de salaires.

Objection. Il est vrai que l'on peut faire à ce raisonnement l'objection suivante: il existe dans ces conclusions une contradiction interne, car si les charges fiscales des entreprises sont augmentées, comme on le croit, il n'y a pas de place pour une hausse des salaires; la productivité marginale en valeur du travail se trouvera, en effet, réduite de l'incidence de ces charges fiscales.

Le réponse à cette objection se trouve dans une distinction de la nature des charges fiscales en question: s'agit-il de l'incidence d'un impôt sur le produit, cette incidence tombe dans le coût de production de l'entreprise, et il est vrai de dire que le coût de production ne laisserait pas place à une augmentation des salaires. Mais, dans ce cas, les entreprises auront simplement remplacé dans leur coût de

production, l'incidence des salaires par l'incidence d'un impôt sur le produit.

Il n'y a qu'une seule véritable exception à la hausse, probable, des salaires qui suivrait la réduction des charges sociales, ce serait celle où la productivité marginale en valeur des travailleurs serait réduite, soit que les entreprises aient réduit leurs prix de vente à la suite de l'abaissement des charges sociales, soit que, comme une conséquence de cet allégement du coût des salaires, elles aient augmenté l'emploi au point que, la loi du rendement décroissant venant à jouer, la productivité technique elle-même des travailleurs ait diminué.

d) A la faveur de l'ensemble de ces réactions, un transfert de revenus pourrait s'opérer des entreprises bénéficiaires vers les entreprises déficitaires. Car tandis que celles-ci verraient plus ou moins durablement leurs charges de salaires allégées sans aucune contrepartie dans l'augmentation de leurs charges fiscales (puisque, par définition, elles n'ont pas de revenu net taxable), celles-là supporteraient toute l'incidence de l'augmentation des charges fiscales.

B) *La Production*

1) En augmentant le coût du travail, comme le font les cotisations sociales, celles-ci incitent les entreprises à se montrer parcimonieuses de la force de travail et par conséquent à améliorer la productivité technique des travailleurs par l'inventissement et par une organisation efficiente de la production. Il est d'ailleurs reconnu que la hauteur des salaires — y compris les charges sociales — fut pour beaucoup dans l'amélioration de la productivité du travail depuis la guerre.

Il est probable que le même facteur constitue pour certains travailleurs une incitation à produire plus et mieux. Une distinction doit cependant être faite ici entre les différents secteurs de la production. C'est ainsi que dans les secteurs où le travail est pénible, la réaction des travailleurs à des hauts salaires est plutôt dans le sens de l'augmentation de l'absentéisme. Ceci est d'ailleurs vrai aussi de la masse des travailleurs non qualifiés.

Cette heureuse conséquence des hauts salaires et par conséquent du financement de la sécurité sociale par les cotisations sociales a cependant une contrepartie: elle peut provoquer un certain sous-emploi de la capacité de production dont dispose l'économie nationale, par l'élimination des entreprises marginales ou, au sein d'une entreprise, des unités de production marginales et des travailleurs marginaux. En présence de salaires donnés, les entreprises réduisent en effet le volume de l'emploi — et par conséquent de leur production-jusqu'à ramener l'emploi au niveau où, compte tenu de la loi

du rendement décroissant, le salaire du travailleur marginal trouve une contrepartie qui le justifie dans la productivité marginale en valeur.

2) Les impôts sur les revenus et particulièrement sur les profits ont des répercussions exactement inverses.

Réduisant du montant de l'impôt le revenu net retiré de tout effort additionnel, ils diminuent l'attrait de cet effort et cet effort lui-même. Cette conséquence est particulièrement caractéristique lorsque l'impôt est progressif. A la désutilité croissante de l'effort qui est commune à toutes les activités soumises à la loi du rendement décroissant, la progressivité de l'impôt ajoute une désutilité additionnelle qui va en se multipliant au fur et à mesure que l'impôt et par conséquent le revenu augmente. Il est fatal que les entreprises et les facteurs de la production arrêtent leur effort bien avant qu'ils ne l'eussent fait en l'absence d'impôts.

Par contre, les impôts sur les revenus ne portent pas préjudice à la production des entreprises marginales, puisque, n'ayant pas, par définition, de revenu taxable, elles n'ont à supporter aucun impôt. Les limites de la production peuvent être ainsi reculées au sein de l'économie nationale jusqu'à certaines capacités de production qui restaient inemployées sous un autre système d'impôts.

3) Les impôts sur les produits constituent, quant à eux, un élément du coût de production, comme les cotisations sociales; mais, contrairement à celles-ci, ils ne frappent pas un seul élément du coût de production: le travail; mais ils atteignent l'ensemble du coût de production sans distinction entre ses éléments constitutifs.

En conséquence, ses effets économiques sont les suivants: Ils limitent le volume de la production à celui qui, compte tenu des prix d'une part et du coût de production d'autre part, laisse un profit.

Ils incitent à une réduction du coût de production par la recherche de la productivité la meilleure; mais, comme ils ne frappent pas un seul des éléments du coût de production, mais l'ensemble de ceux-ci, ils ne laissent pas place à une substitution d'un élément du coût de production à l'autre; ils impliquent un aménagement de l'ensemble des facteurs de la production, par une organisation plus efficiente de la production par exemple.

Tels sont les effets généraux des trois modalités de financement de la sécurité sociale sur la production. On peut les résumer comme ceci:

Cotisations sociales:	Augmentation de la productivité du travail, Diminution de la capacité totale de production.

Impôts sur les revenus: Augmentation de la capacité totale de production.
Diminution de la productivité.

Impôts sur les produits: Diminution de la capacité totale de production.
Augmentation de la productivité de l'entreprise.

C) *Les échanges internationaux*

Mais il n'est pas possible de s'arrêter aux considérations qui viennent d'être émises et d'omettre les incidences que les divers modes de financement exercent sur les échanges extérieurs à l'exportation et à l'importation.

1) *Exportation*

a) Le financement de la sécurité sociale par les cotisations sociales directement liées aux salaires, obère sans aucun doute le coût de production et, comme tel, handicape la capacité d'exportation de l'économie (sauf correction dans l'augmentation de la productivité).

Cependant, il a le mérite d'incorporer au coût de production tous les éléments qui composent celui-ci, et notamment le coût de la sécurité sociale. Autrement dit, le prix d'exportation impute à l'étranger le véritable coût de production des biens, y compris la charge de la sécurité sociale (sauf dans le cas où les exportations se font à perte).

b) On ne peut en dire autant des autres modes de financement qui imputent la charge de la sécurité sociale des travailleurs et notamment de ceux travaillant pour l'exportation — à l'ensemble de la collectivité (sauf dans le cas où l'incidence des impôts retombe directement ou indirectement à charge des entreprises).

A ce point de vue, le financement de la sécurité sociale par l'impôt peut être considéré comme une véritable subvention donnée par l'ensemble de la collectivité économique à l'exportation et particulièrement aux exportateurs.

Cette subvention réduit le pouvoir d'achat de l'économie intérieure, soit qu'elle soit financée par des impôts sur les revenus soit qu'elle soit financée par des impôts sur les produits (augmentant d'autant le niveau des prix et, par conséquent, diminuant dans la même proportion les revenus réels).

2°) *Importation*

Les divers modes de financement ont, à l'importation, des répercussions quasi inverses de celles qu'elles ont à l'exportation.

Lorsque le financement de la sécurité sociale est à charge du coût de production, les importations étrangères sont entièrement dégagées de l'obligation de participer au financement de la sécurité sociale. Elles bénéficient même d'une certaine manière du prix élevé que la hauteur des coûts oblige les entreprises à maintenir sur le marché intérieur.

Il en serait d'une certaine manière également ainsi dans le cas où le financement serait demandé au impôts directs.

Par contre, si le financement est demandé aux impôts indirects, les importations supporteraient une partie tout au moins du coût de la sécurité sociale, que ces impôts se présentent sous la forme de droits de douane ou même sous la forme de taxes de circulation qui sont prélevées à l'importation.

D) *Consommation et Epargne*

La question est ici de savoir quels sont les effets respectifs des cotisations et des impôts sur la consommation et sur l'épargne.

Les deux procédés de financement sont un prélèvement de pouvoir d'achat sur l'économie nationale; mais ils atteignent des couches différentes de population. La question est de savoir si les différentes couches affectent leurs revenus dans une proportion relativement plus forte à la consommation ou à l'épargne. A cet égard, la réponse n'est guère douteuse.

Le régime des cotisations oblige à une épargne forcée la totalité des cotisants, dont la plupart n'auraient pas formé cette épargne en l'absence de cette obligation. La suspension de ce régime déterminerait donc très probablement une augmentation de la consommation — et ce d'autant plus que les assurés seraient couverts contre tous les risques, par la sécurité sociale elle-même.

Il est vrai qu'une fraction de ce pouvoir d'achat additionnel sera reprise à la consommation sous la forme d'impôts indirects. Il reste cependant que l'autre fraction sera reprise à l'épargne, notamment sous la forme des impôts directs qui frappent les revenus plus élevés et particulièrement les revenus des entreprises.

Le résultat global d'une modification du système de financement par les substitution d'impôts aux cotisations sera donc une diminution de l'épargne.

Cette constatation corrobore d'ailleurs ce qui a été vu des réactions de l'investissement, puisque cette même modification du système de financement déterminerait aussi la réduction de l'incitation à investir.

On a fait observer que l'expansion de la consommation provoquerait à son tour une expansion de l'investissement. Ce sera vrai jusqu'à un certain point, jusqu'à réalisation du plein emploi. Mais

l'épargne ne répondant pas entièrement à cette expansion, cette expansion de l'investissement suscitera une hausse des prix et notamment du prix de l'argent.

CONCLUSIONS

Reprenant succintement les différentes observations émises ci-dessus, on aboutit aux conclusions suivantes, que l'on présente sous une forme synthétique au risque de s'exposer à tous les inconvénients d'un résumé schématique:

Effets sur:	*Cotisations sociales*	*Impôts directs*	*Impôts indirects*
La répartition des revenus	Transferts limités a) afférents au régime de l'assurance entre les bénéficiaires. b) entre salaires supérieurs au plafond et salaires inférieurs. Caractère dégressif des cotisations.	Transferts de revenus: a) des autres contribuables aux salariés. b) des revenus élevés aux revenus modestes. c) des entreprises bénéficiaires aux entreprises déficitaires. Mais risques de hausse générale des salaires s'ajoutant à la hausse des impôts.	Allégement relatif des salariés sauf aux salariés à retrouver dans les impôts indirects une partie des charges sociales (sous la forme d'une hausse des prix).
La production	Recherche de la productivité du travail par investissements, rationalisation, etc. Par contre, limitation de la capacité de production utilisée à celle qui peut supporter les salaires, charges sociales comprises.	Augmentation de la capacité de production utilisée (cas des marginaux). Mais réduction de la productivité (par l'effet de la progressivité des impôts, notamment sur les profits).	Augmentant le coût de production, limitation de la capacité de production utilisée à celle qui, compte tenu de l'impôt, laisse encore un profit. Recherche de la productivité de tous les moyens de production par rationalisation de la production.
Les Echanges Internationaux:			
a) *Exportations*	Réduction de la capacité d'exportation. Imputation à l'étranger du véritable coût de production, y compris une fraction des charges sociales.	Augmentation des exportations. Imputation à l'économie intérieure d'une partie du coût de production des exportations = subvention.	Augmentation de la capacité d'exportation par rapport à ce qu'elle eut été sous le régime de cotisations sociales, mais moins que dans un régime d'impôts directs.

b) *Importations*	Accentuation de la concurrence étrangère sur le marché intérieur. Donc stimulation des importations.	Réduction de la concurrence des importations.	Imputation à l'étranger d'une fraction du financement de la sécurité sociale. Réduction de la concurrence étrangère.
La consommation et l'Epargne:	Augmentation des investissements par rapport à la consommation.	Réduction des investissements par rapport à la consommation.	Réduction de la consommation par rapport aux investissements.

Tels sont, croyons-nous, les effets respectifs des trois modes de financement.

CONCLUSION

La conclusion générale qui se dégage de cette confrontation est que chacun des modes de financement — cotisations sociales et impôts — a ses avantages et ses inconvénients, et, par conséquent, qu'il est légitime de les combiner dans le financement global de la sécurité sociale, tout au moins au strict point de vue de leurs effets économiques. C'est d'ailleurs ce que réalise le système actuel de financement dans la plupart des pays.

Cependant, s'il est possible de mettre l'accent sur l'une ou l'autre considération qui précède, l'on estime que le système de financement doit rester appuyé sur le régime de cotisations des intéressés (employeurs et salariés), et que les autres modes de financement ne doivent être appliqués qu'à titre complémentaire dans les cas et dans la mesure où ils peuvent être économiquement justifiés.

Ce principe posé, il faut admettre que la diversité des systèmes de financement régnant dans les pays qui établissent entre eux un marché commun peut être une cause de difficultés dans la concurrence à laquelle se livreront, au sein de ce marché, sinon les économies nationales — puisque les charges sociales entreront dans le coût de production national, quelque soit leur mode de financement — tout au moins les mêmes secteurs des diverses économies, selon qu'ils supporteront plus ou moins directement et pleinement l'incidence de ces charges.

Ceci souligne que les modes de financement devront être progressivement alignés dans un marché commun. Puissent-ils l'être dans le sens le plus favorable à l'économie!

THE FINANCING OF SOCIAL SECURITY

by Professor MAURICE MASOIN

The author considers the respective advantages and drawbacks of the various modes of financing social security — social insurance contributions and direct and indirect taxation — from the economic point of view, i.e. from the point of view of the distribution of incomes, of production and productivity, of foreign trade and of the distribution of expenditure over consumption and savings.

He prefers the system of financing by contributions because, by making the worker pay the actual cost of social security, this system is more beneficial to the productivity of the work and eventually to economic progress, in particular to investments.

Yet he admits that in some of its consequences this system may adversely affect the volume of production capacity and of employment.

He therefore considers it justified that a portion of the social security expenses be borne by the Government Budget.

He prefers financing through indirect taxation to direct taxation, because it is less harmful to productivity and investments.

The creation of a common European market will give rise to the problem of harmonising the systems of financing social services. From this point of view it is not the relative magnitude of the cost of social services that matters, for these expenses are merely another form of salary. What is essential is that all member countries of the common market agree about the principles of the mode of financing: contributions charged to the production or taxes imposed on the whole of the community.

FISCAL POLICY IN ARGENTINE

by FEDERICO JULIO HERSCHEL
and SAMUEL ITZCOVICH

Buenos Aires

(Continuation)

THIRD PERIOD: 1943—1955

Shortly after the coup d'état of June 4, 1943, a special Commission was formed by representatives of industry and trade in order to study the problems of Argentine Finance. The Commission dedicated a few pages of its study to recommend measures to reduce government expenditures. State interference was strongly criticized, but a reduction in the number of public employees was rejected. Certain measures were suggested for improvement of administrative efficiency; a real civil service was proposed with a special legal clause guaranteeing stability of civil servants; on the other hand no provision of vacant positions and a redistribution of personnel was recommended. [30])

In spite of these remarks the evils stated in the mentionned study were not suppressed, but on the contrary were growing worse than ever. Bureaucracy flourished and the number of civil servants increased at a fast rate. The influence of mere political considerations had a great weight in the selection of the employees.

At the end of war inflationary pressure caused by a strong demand for Argentine Export products and the growing industrialization, was even more aggravated by increasing government expenditures. (See Table 8).

The big contribution of deficit financing to the Argentine inflation, was correctly emphasized by Dr. Prebisch's recent preliminary report on the Economic Situation during these years, but we cannot agree with isolating certain items as the only expenditures responsible for the unbalance, as he did. [31])

Certainly all expenditures — not only of the Government

[29]) Robert A. Rennie, op. cit. page 70.

[30]) Dictamen de la Comisión Honoraria Asesora del Gobierno Nacional para el Estudio de los problemas financieros.

[31]) Dr. Prebisch indicated the following items as inflationary: 1) the deficit of the National Transport System, 2) the deficit of the State Trade Monopoly and 3) the disappearence of the bonds of the National Mortgage Bank. - Dr. Raúl Prebisch, Informe Preliminar acerca de la situación económica, page 38.

administration, but also of independent agencies and subsidies to transport administration, in favour of certain imports and exports have to be included when considering the inflationary financing, as only in this way a comprehensive picture can be obtained. This obvious fact was not observed by the government who insisted on its accomplishments of budgetary superavit, not stating the expenditures of independent agencies not included in the Federal Budget.

With respect to the fields in which the government spent, we can observe a strong increase, not only in absolute but in relative terms, in administration. The number of employees increased by more than 100 % owing partly to the extension of public activities, but also to mere political considerations. This last fact and low earnings by public servants conspired against their efficiency.

The amount of public works increased rapidly mainly those in-

Table 8

BUDGETARY DEFICITS OF THE FEDERAL GOVERNMENT 1943/1955

(Million of Pesos)

	Expenditures of the normal budget	Increase of the State Monopoly's debt	Total Expenditures	Less			Deficit
				Normal Revenues	Revenues from Social Contributions	Total Revenues	
1943	2.102.7	—	2.102.7	1.122.7	—	1.122.7	980.–
1944	2.629.4	—	2.629.4	1.603.9	—	1.603.9	1.025.5
1945	2.796.7	—	2.796.7	1.731.1	—	1.731.1	1.065.6
1946	3.890.7	945.5	4.836.2	2.281.1	—	2.281.1	2.555.1
1947	4.658.7	2.244.1	6.902,8	4.022.1	1.133.4	5.155.5	1.747.3
1948	7.677.5	2.878.7	10.556.2	5.400.3	1.793.6	7.193.9	3.362.3
1949	9.363.1	1.780.4	11.143.5	6.403.6	2.333.9	8.737.5	2.406.–
1950	11.591.1	9.2	11.601.1	8.168.4	3.176.9	13.345.3	255.8
1951	16.856.3	291.8	17.148.1	13.015.4	3.649.3	16.664.7	483.4
1952	19.180.3	960.6	20.130.9	13.620.9	4.943.9	18.564.8	1.566.1
1953	20.902.9	3.162.6	24.065.5	12.784.3	5.938.2	18.722.5	5.343.–
1954	22.466.6	4.667.5	27.134.1	14.207.5	6.519.–	20.726.5	6.407.6
1955	24.347.9	3.794.2	28.142.1	16.234.–	6.284.8	22.518.8	5.623.3

urces: Eugenio A. Blanco (Ministro de Hacienda de la Nación) „La Politica Presupuestaria, la Deuda Pública y la Economia Nacional".
Eugenio A. Blanco „La Moneda, los Bancos y la Economia Nacional".

Table 9

CLASSIFICATION OF THE EXPENDITURES OF

(M

years	Defence					1	
	Army	Navy	Aviation	5 year plan	Others	Total	Edu tio
1944	205,2	114,7	—	—	507.5	827,4	26
1945	244,8	144,4	51,0	—	607,0	1047,2	27
1946	335,8	175,2	113,0	—	516,4	1140,4	34
1947	240,5	230,6	154,1	—	489,4	1114,6	44
1948	508,6	329,1	244,2	—	983,1	2065,0	60
1949	1289,3	386,7	259,6	—	2,7	1938,3	78
1950	633,7	419,7	255,0	—	644,0	1952,4	76
1951	928,2	643,9	357,0	—	816,4	2745,5	103
1952	1268,0	735,1	428,6	—	880,3	3312,0	135
1953	1116,8	818,6	408,8	595,5	36,7	2976,4	156
1954	1273,6	931,1	441,7	687,1	0,2	3333,7	174

Table 8 (*continued*)

Administratio									
Congress	Presidency	Interior	Labour	Foreign affairs	Finance	Justice	Agriculture	Industry and trade	
3,3	—	246,4	7,9	13,5	44,7	26,5	43,9	—	
3,5	—	279,3	59,1	20,7	45,5	26,8	35,0	10,4	
8,4	—	313,9	54,2	27,8	69,8	32.9	55,5	23,0	
15,1	—	423,1	56,2	46,0	99,6	46,0	59,6	25,2	
26,0	46,3	633,2	52,9	69,7	165,4	78,9	103,7	27,2	
30,7	47,3	408,1	53,6	80,8	175,2	95,1	97,4	29,1	
31,7	39,1	458,2	55,4	94,7	201,9	110,7	101,9	57,7	
36,8	61,0	620,7	67,4	110,7	273,9	157,2	127,5	75,6	
44,3	63,3	800,6	78,0	147,8	332,5	194,4	154,2	96,4	
51,4	68,9	941,2	99,6	157,1	368,1	225,2	168,4	124,6	
52,9	71,1	1084,9	105,6	123,8	369,8	227,6	169,0	139,2	

Based on Ministerio de Hacienda de la Nación - Memorias Anuales.

NTINE FEDERAL GOVERNMENT (1944—1954)

os)

	Welfare			Development				Debt service
			2				3	4
s	Public health	5 year plan	Total	Public works	5 year plan	State trade monopoly	Total	Total
.3	25,2	—	385,7	306,7	—	—	306,7	313,2
.6	25,1	—	400,8	321,0	—	—	321,0	367,6
.0	26,5	—	530,9	412,1	—	—	412,1	320,4
.1	63,2	—	980,1	561,6	—	455,1	1016,7	369,4
.6	203,6	50,6	1058,9	571,4	1202,5	1307,4	2509,9	390,6
.2	193,7	88,6	1374,8	615,8	1179,0	468,4	2263,2	489,5
.7	200,5	52,8	1541,2	518,8	1513,0	459,6	2491,5	579,9
.9	288,5	100,3	3026,0	982,0	1987,4	138,6	3108,0	771,5
.1	143,0	132,4	3366,0	742,0	2078,9	105,7	2926,6	1028,6
.6	287,7	353,7	3233,6	38,0	2550,2	98,1	2686,3	1111,5
.1	665,0	369,1	3755,9	74,5	2714,8	—	2789,3	1354,2

					5	Subsidies 6	State trade monopoly 7	Total 8
s-	Communications	Technical affairs	Special accounts and miscell	5 year plan	Total	Total	Total	
	—	—	155,1	—	578,6	—	—	2411,7
	—	—	197,9	—	717,0	29,8	—	2883,4
	—	—	185,0	—	859,9	49,1	—	3312,8
	—	—	185,2	—	1062,3	406,4	502,2	5451,7
9	—	—	128,6	—	1405,8	1012,8	2635,0	11078,0
	370,1	7,9	654,3	—	2185,7	747,8	561,8	9561,1
2	411,1	37,7	876,7	—	2640,2	1058,3	236,0	10499,5
9	539,1	53,8	1525,1	—	3838,7	2006,4	10,0	15506,1
5	735,1	61,6	1936,3	—	4837,5	2659,5	91,4	18221,6
5	774,1	75,5	2331,5	895,2	6507,0	4057,5	—	20572,3
7	851,3	79,3	2409,8	925,1	6884,0	6525,7	—	24642,8

cluded in both Five Year Plans (1947—1951 and after 1952). Although a judgement on the utility of these works for future development is generally difficult, in the Argentine case it is certain that those expenses did not contribute sufficiently to the solution of the country's need for investment in certain strategical fields, mainly in transport, energy and heavy industry. Undoubtedly some works were made for ostentation and other were the result of miscalculations.

During this period the government followed a policy of nationalization of public services. With regard to railroads it has to be stated that previous to the government's takeover there was a heavy lag in replacements.

Welfare expenses went up mainly through the payment of pensions to all workers. Furthermore a big amount was paid as subsidy to certain sectors of the economy (See Column 6 in Table 9) to maintain low prices of certain basic commodities and services. Among these, subsidies to national transport which held transport rates at a low level have to be mentioned first. Farmers who in the first years of the period received prices lower than international market quotations, in the last years received increasing prices paid partially by government subsidies. On the other hand certain amounts under this heading were not used to contain price increases but served to maintain the profits of certain industries.

From the anti-inflationary point of view there can be no doubt that taxes were not raised sufficiently to compensate for the growing trend of public expenditure. Not only did the lack of any comprehensive budget hamper a clear vision on the whole public sector but more than that a real anti-inflationary policy was unexistent and by the end of war some authorities even suggested a liberation in the tax system to increase demand. [32])

It must be recognized however, that the authorities of the Central Bank made it clear in the annual statement of 1944 that a reduction of expenditures and an increase of taxes was recommendable in order to accomplish an effective absorption of means of payment. It is true also that new levies were created — as we shall see later on — and rates of existing taxes were raised, but the Government did not absorb sufficient purchasing power and moreover itself contributed to an inflationary development.

With regard to the redistributive aspect at first sight it seems to have occurred a certain improvement, but a closer examination shows the contrary. It is true that certain social laws were approved, but

---

[32]) Economía - Publicación Mensual del Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos. 1945.

its financial structure gives evidence to some particular features. The social contributions paid by employers and employees were much higher each year than the money necessary to pay the corresponding services. The agency responsible for management of these services (Cajas de Jubilaciones, later grouped under the so-called Instituto de Previsión Social) bought special government securities with the amount not used. In that way approximately two-thirds of Social contributions went to the Government — by means of the purchase of public bonds by a Government agency — to finance general expenditures of the Federal Government.

The total tax burden and also its social distribution gives a still worse picture if, following Professor Beckendorf, [33]) the total amount of social contributions are considered and having in mind its probable incidence we regard them as being shifted to employee's and the general community. [34])

During this period new taxes were introduced. (See Table 10) The special Commission we referred to, recommended the introduction of Excess profits tax in order to solve the financial difficulties of the Government. It was indicated that the tax was thought an emergency device until expenses were reduced and custom duties again a major source of revenue. Specifically the base-period earnings method was suggested differing in that way from previous projects which favoured the return on capital basis. These considerations were kept in mind when first decree-law (No. 18.230/43) introducing the tax, was enacted. In general the principles of the British system were followed. [35]) The inconvenience implied by the system was that the base-period 1938 or 1939 was not considered adequate because some firms in those years had already obtained profits above normal. Besides, the tax authorities considered the base-period approach complicated and believed that a higher revenue could be obtained by the other system. The original decree was modified a few months later and was never applied in practice. In the new legal status, a normal profit of 12 % of the invested capital was fixed. The rates were progressive, the highest marginal rate being 30 % for profits exceeding 32 % of invested capital (20 % above normal profit). The tax was levied not only on Corporations, but also on all firms including farmers. Professions were exempted as well as other personal services with no appliance of a capital higher than 100 thousand Pesos.

---

33) Helmuth Beckendorff, "Zur Methodik und Praxis des Internationalen Vergleichs der Steuerbelastungen". Public Finance, Vol. XI, No. 1/1956, page 7.

34) C. Lowell Hariss, Public Finance in "Survey of Contemporary Economics", page 296; and Allen G. Brownlee, Economics of Public Finance, page 389.

35) Alberto T. López "Impuesto sobre los Beneficios Extraordinarios".

Table 10

TAXES OF THE FEDERAL GOVERNMENT

(Million of pesos)

Taxes	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Direct taxes	352,3	561,7	579,7	729,5	1.437,9	1.911,7	2.416,4	3.284,2	4.516,7	5.840,8	6.010,2	6.251,9	6.867,0
a. On profits	259,0	445,7	464,0	577,9	1.271,4	1.607,3	1.881,8	2.601,1	3.794,3	4.901,8	4.753,6	4.916,5	5.542,3
1. Income Tax	259,0	388,1	380,6	474,7	933,1	1.066,2	1.215,1	1.896,3	2.911,5	3.803,8	3.791,6	3.900,8	4.593,9
2. Excess Profit Tax .	—	57,6	83,4	83,5	194,6	281,2	353,0	400,7	499,3	692,5	447,9	448,2	473,8
3. Capital Gains Tax .	—	—	—	19,7	143,7	259,9	313,7	304,1	383,5	405,5	514,1	567,5	474,6
b. On Capital	79,8	86,8	81,4	104,1	102,3	219,2	302,5	502,9	482,6	638,9	930,3	971,9	939,0
1. Land Tax	49,3	50,4	51,1	52,8	54,4	139,7	318,0	386,9	376,8	402,3	473,9	494,9	480,0
2. Gratuituos Transfer Duty	30,5	36,4	30,3	51,3	47,9	79,5	74,5	116,0	105,8	133,4	152,6	206,3	145,7
3. Substitute Tax . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	103,2	303,8	270,7	313,3
c. Others	13,5	29,2	34,3	47,5	64,2	85,2	142,1	180,2	239,8	300,1	326,3	363,5	385,7
Indirect Taxes . .	646,4	744,9	850,1	1.165,9	1.668,3	1.928,1	2.733,1	3.664,1	5.981,4	6.499,5	7.336,8	8.747,4	9.591,8
a. Custom duties	127,0	119,7	138,5	290,8	580,1	536,7	330,3	345,6	781,5	585,6	418,0	563,4	716,5
b. Excise Taxes	295,7	331,6	360,7	410,4	511,4	613,7	673,4	924,9	1.818,3	2.104,0	2.137,9	2.686,7	3.583,6
c. Sales Taxes	55,9	72,4	91,0	111,4	165,1	203,8	940,1	1.565,7	2.253,4	2.483,7	2.544,4	2.880,6	
d. Taxes on fuel	71,8	104,5	127,7	189,4	205,7	330,0	517,8	459,1	689,0	813,8	1.714,9	2.020,4	3.026,5
e. Others	96.0	116,7	132,2	163,9	206,0	243,9	271,5	368,8	439,2	512,4	521,6	596,3	1.591.5
													673,7
Total . . .	998,7	1.306,6	1.429,8	1.895,4	3.106,2	3.839,8	5.149,5	6.948,3	10.498,1	12.340,3	13.347,0	14.999,3	16.458,8

Source: Eugenio A. Blanco „La Politica Presupuestaria, la Deuda Pública y la Economia Nacional".

In spite of its „Emergency" character, the tax survived after the war and as in other Latinamerican countries seems to have become a regular element of the country's tax structure. [36]) As historical cost was adopted for valuation of assets, when inflation progressed, serious objections were raised against the tax from the equity point of view as of course new firms received a much better treatment.

The Argentine Income tax followed with few exceptions the principle of recurring income. In 1946 a special Capital Gains Tax was created. In general all increments of wealth not subject to income tax were levied. Now under the new tax (Impuesto a las Ganancias Eventuales) the rate was fixed at 20 % and a minimum of 6000 Pesos for all persons except Corporations was established. The principle of Argentine source of revenue was also applied to the new law. It has to be kept in mind that inflationary pressure was already very strong but the new law did not make any provision for correcting changes in price level in the future. [37]) Losses of capital could be carried forward during four years, but the possibility that no gains could be reached in the following years was not considered. In many cases the effective rate of the capital gains tax was higher than the corresponding one of the income tax, a fact that was criticized frequently. The Minister of Finance said at that time that the unification of all taxes on profits, i.e. Income tax, Excess profit and Capital Gains tax, was planned under a new net capital increment tax, [38]) but no effective steps were taken during the Peron administration. One of the purposes of the new tax was an attempt to reduce speculative operations in land values. The effect nevertheless was not very pronounced and so in 1949, (30th of September) the tax was modified and higher rates were established in accordance with the interval elapsed between purchase and sale. [39])

Due to alleged administrative difficulties the new law was never applied, and in August 1950 the tax was modified again to be effective at January 1st, 1950 which should have been also the date the former law had to be applied.

---

[36]) UN - Corporate Tax Problems, pages 31/32.

[37]) At the beginning, this objection had no importance, because for the sale of buildings, land, etc. the valuation for land tax at 1st of January 1946 and the quotation at 31st of December 1945 for shares were admitted as cost. Shortly after its introduction it was pointed out that the change in money values should be considered. (Economía - Publicación Mensual del Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos. 1946). -

[38]) Impuestos - Boletin Informativo Mensual, January 1947, page 9.

[39]) The rate was 40 %, if the sale was effected during a year of purchase, to be reduced by 1 % for each month passing the year up to the minimum rate of 20 %.

Table 11

MARGINAL RATES OF INCOME TAX

From	To	Marginal rates:					
		1932/42	1943/45	1946/49	1950/54	1955	1956
0	5.000	5,—	3	5	7	7	7
5.000	10.000	5,—	5	7	9	7	7
10.000	15.000	5,12	7	9	12	10	9
15.000	20.000	5,25	9	11	15	13	12
20.000	25.000	5,50	11	13	18	16	15
25.000	30.000	5,75	11	13	21	19	18
30.000	35.000	6,—	13	15	21	21	21
35.000	40.000	6,25	13	15	21	21	21
40.000	45.000	6,50	15	17	21	23	23
45.000	50.000	6,75	15	17	21	23	23
50.000	60.000	7,25	17	19	24	25	25
60.000	70.000	7,75	17	19	24	25	25
70.000	80.000	8,20	19[1])	21[1])	26[1])	27[1])	28[1])
80.000	90.000	8,60	19	21	26	27	28
90.000	100.000	9,—	19	21	26	27	28
100.000	125.000	10,62	21	23	28	30	31
125.000	150.000	10,62	21	23	28	30	34
150.000	200.000	11,50	21	23	30	34	37
200.000	250.000	12,—	21	23	32	34	37
250.000	300.000	12,—	22	24	34	36	39
300.000	350.000	12,—	22	24	34	36	39
350.000	400.000	12,—	22	24	34	36	39
400.000	450.000	12,—	22	24	34	36	39
450.000	500.000	12,—	22	24	34	36	39
500.000	750.000	12,—	23	25	36	38	41
750.000	1.000.000	12,—	24	26	38	40	43
1.000.000	2.000.000	12,—	25	27	40	40	45
2.000.000	3.000.000	12,—	25	27	40	40	47
3.000.000	4.000.000	12,—	25	27	40	40	49
4.000.000	and over	12,—	25	27	40	40	50

[1]) From 75.000.— pesos.

Source: Argentine Income Tax Laws

In 1943 (Decree-Law 18.229/43) together with the introduction of the Excess Profite tax, important changes were introduced in Income tax. The modifications had been recommended too by the special Commission, which declared that at that time the taxpayer was levied on the average with 8 % mean rate of income tax and could pay higher Income tax rates. The marginal rates went up to 25 % (Incomes over 100.000 Pesos — See Table 11), but the normal rate was modified and reduced for unearned income to 3 %. In order to reduce tax avoidance by the ploughing back of profits, tax on undistributed profits was raised from 5 to 10 %. In order to avoid tax evasion by shareholders, a special procedure was enacted; shareholders had to individualize themselves, or if not, a tax of 25 %

was witheld on dividends paid. A certain division was established between profit of the Corporations and dividends, as the latter became subject to Income tax whatever had heen their source. In 1946, a short time before the Constitutional Government was established, the Government modified Income tax law again (Decree-Law 14.338/46). Rates were increased, beginning with a normal rate of 5 %. Other changes were introduced in the taxation of Corporations. The withholding at source by the corporation for "individualized" shareholders had been 3 %. In the official commentary to tax modifications it was stated that avoidance of higher additional rates had been frequent by distributing dividends collected under several persons. Although the alleged unconvenience should have been attributed more properly to a lack of a comprehensive control, the rate to be withheld was raised to 15 %, i.e. quite higher than the normal rate. Also the tax paid on dividends distributed became definite. Dividends had to be included in individual Income tax forms. As only the average rate on all Income could be computed on the amount of dividends to be deducted from total tax liability, for higher incomes the system was fair, but for smaller shareholders it meant that no credit could be claimed if his tax liability was inferior to tax witheld on dividends. [40]) In that way for reasons of expediency equity considerations were sacrificed.

In the official comment, [41]) it was also indicated that all complications caused by bearer shares could have been avoided by adopting the direct taxation of Corporations progressively taking into account the return on capital as had been recommended by the Fiscal Committee of the League of Nations, but this system was rejected as the Argentine Income tax was based on the ability to pay principle. Furthermore it was thought difficult to establish the capital of each firm and moreover would result a superposition of this tax with the Excess Profit Tax. The avoidance by non-distribution of profits was also contemplated and in accordance with the new Decree-Law, if dividends distributed were in excess of the Corporations Income in its commercial year, the tax was applied on total dividends paid. In that way future formation of reserves was discouraged. At that particular time with a growing inflation, the encouragement of dividends distribution was certainly incovenient. Foreign companies and dividends paid abroad were subject to a 5 % withholding besides the 15 % normal tax on Corporations. In certain cases by this system a privilege could result for foreign shareholders. The double taxation

---

40) Cf. Alberto T. López y Miguel A. Villalba "El nuevo Impuesto a los Réditos", vol. I, page 256.

41) Ministerio de Hacienda, Modificatión de las Leyes Impositivas.

of reserves by its constitution and subsequent distribution (surpassing the Income of the year) was eliminated later on (30th of September 1949) (Law 13.657) in order to promote the formation of reserves. The tax liability was also modified at this time fixing an additional 20 % surcharge to be paid on all Incomes, except earned Incomes.

During the years following its creation in 1932, Income tax had been developed in spite of certain deficiencies to obtain an equitable tax. In this way the integration of Corporate and personal Income was a positive step. In 1950 a law elaborated by the Government was presented to Congress and quickly approved at the last session of the year. The new law changed drasticly the whole structure of taxation of Corporations and shareholders. Practically imputation of Corporate Income to shareholders was abandonned and taxation of Corporate Income at the Corporate level introduced.

A proportional rate of 24 % was levied on domestic corporations, 30 % on foreign Corporations, and dividends paid by domestic Corporations became subject to withholding of a 6 % tax, but dividends were disregarded for other Income tax obligations.

It is certainly difficult to find any economic reason for the change which did not take into account equity considerations. In his presidential message Peron only stated that the new system encouraged Investment of foreign capital and corrected difficulties in certain administrative practices. [42]) In the parliamentary debate one deputy said that "in order to reach individualization of shareholders — basis of the system it was necessary to construct a complicated mechanism which conspires against flexibility required by stock exchange and was only a barrier to its efficient development. For this reason, and besides considering that due to its complexity the mentioned system instead of attracting small investors, did precisely the contrary; is is thought to be advisable to get simplification of the procedure by suppressing any individualization of shareholders. This can be reached changing the tax on dividends from a personal to an in rem basis". [43])

Tax administration in Argentine relied until then basically on automatic control of income with net wealth increment which could be easily estimated by comparing all assets and liabilities of the tax payer at the beginning and the end of the year. This important test was made impossible by the new law which established that the capital which originated dividends should not be included anymore in the capital declaration contained in the Income Tax form. The

---

[42]) Mensaje presidencial, Year 1951.

[43]) Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 1951, page 1815.

outcome of this clause was more far reaching than expected. Legal tax avoidance was made easy, as any net wealth could be justified by exhibiting a voucher of a stock exchange broker indicating that an equivalent amount af shares had been sold. Although the new law gave a certain impetus to the stock exchange, which was explained mainly by the whitening of capital, tax administration was severely handicapped and social justice left pending. In the parliamentary debate the Government representatives declared that the purpose of the mentioned clause was to foster affluence of domestic capital and even more of foreign exchange, specially in hard currency. With regard to this object there can be little doubt that foreign currency continued to be kept abroad. The indicated measures were only the first steps in order to create the privileged sector of shareholders in the Argentine economy. One year after the approval of the law 13.925, wich referred to Income tax, the law 14.060 decreed that profit obtained in sale of all kind of securities became exempt from capital gains tax. It was said in the Chamber of Deputies that the modification of Income tax law which gave shareholders a complete anonymity made evasion easy. At the same time it was pointed out that loss of revenue for the government would be small and in order to obviate the anomaly that tax was paid only by excessively scrupulous taxpayers the exemptions of this kind of capital gains was deemed convenient.

At this time a new tax — the so-called Tax Substitute of Gratuitous Transfer Duty (Impuesto Sustitutivo al Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes) was created. The reasons for the introduction of the new were clearly explained in the Chamber of Senators:

"In the same manner as with capital gains tax, the absence of individualization made tax evasion of the Gratuitous Transfer easy as shares could be distributed easily among receipients and were not included in the wealth subject to death duties. Therefore in order to maintain advantages reached through anonymity of shareholders, the tax should be levied not on shareholders but on the Corporation itself. Normal development of Corporations would not be obstructed and even more since the announcement of the new tax, quotations of shares had been firm with a favourable trend.

It can be calculated that a significant revenue will be produced by the tax, an amount which until now was evaded. Furthermore the new levy will contribute to perfect the Argentine tax system, as the tax is easy to collect, simple to apply and its cost of collection and control is low." [44])

---

[44]) Cámara de Senadores, Diario de Sesiones 1951, page 894.

As can be appreciated by this excerpt any social or economic principle was given less weight than mere fiscal or political aims. With regard to the origin of this tax, it can be traced to similar taxes which existed for short periods in some Argentine provinces (Entre Rios in 1934, Buenos Aires in 1947, this last one serving as model for the laws as enacted in Jujuy and Santiago del Estero) [45]) but more important was a similar levy of the neighbour Republic of Uruguay created in 1910. [46]) As in accordance with the new tax, transmission of shares was no more subject to tax en gratuitous transfer of wealth, the question can be raised whether the new tax really substitutes for the normal death duty. We can agree in this point with the assertion that the tax instead of avoiding tax evasion only legalizes it. [47])

The mentioned provincial Substitute Inheritance taxes were in this respect less harmful as capital invested in shares was subject to inheritance and only the amounts paid by the decedent on the shares could be deducted from total tax liability.

In practice the tax became a powerful instrument of legal avoidance of Inheritance tax. Many firms and partnerships were transformed into Corporations, others tried to do so. This was not always possible as Corporations could function only by Government decree which was not always granted and which in most cases took a considerable time. On the other hand existing Corporations were sold not because of its value as business, but merely because of its privileged legal status. In certain cases things were even easier as the donor could transform his assets into shares and the receipient then resell them. The basis of the tax was capital of corporations, with exclusion of investment in shares (in order to avoid double taxation) and foreign investment (in this tax the principle of Argentine source was also followed). The rate was fixed at 1 %. Even in the hypotetical case that the shareholders were potential decedent, whose wealth would become subject to inheritance tax when distributed to heirs, there can be little doubt that the purpose of wealth redistribution is nullified by the new tax. The Substitute tax is paid out of normal Income each year and private Capital be kept intact.

With regard to intergovernamental fiscal relations it is interesting to note that although Inheritance taxes were raised by the Pro-

---

[45]) Raúl O. Vieiro, "Impuesto Sustitutivo a la Transmisión gratuita de Bienes".

[46]) The mutual influence of the tax laws of the two countries is considerable. The Uruguayan Excess Profits Tax is with unimportant exceptions a copy of the structure of the Argentine tax.

[47]) Armando Servin "Nota bibliográfica sobre Gervasio A. de Posadas Belgrano - El Impuesto Sustitutivo del de Herencia a las Sociedades Anónimas". Trimestre Económico, october/december 1954. -

vinces, the new tax was levied by the Federal Government, which distributed it among the Provinces (Including Federal Capital) according with the place where assets of the Corporation are situated.

Returning to Income tax the main changes referred in the first place to raising of rates as can be seen in Table 11. Exemptions and family allowances were raised too, but did not keep pace with quickly rising prices.

Certain steps were taken in tax laws to aid development. Decree 15.921 established tax deductions for reinvestment of profits in order to promote productive capacity of industrial firms and later (Decree 17.147/48) the same deductions were extended te agricultural, mining, fishing and transport establisments. Nevertheless, it seems that the influence of these measures has not been very great as the entrepreneur in Argentina is not very sensitive to small changes in his calculations of prospective gains and costs. The rate of deductions varied from 3 to 38 % of taxable income, according to portions of profits invested.

As inflationary pressure became stronger, replacement on basis of historical costs became unreal. Although the income tax laws did not authorize replacement value for calculation of the depreciation, some measures were taken in that direction. Law 14.060 gave authorization to the Government to fix extraordinary depreciation coefficients, which could be deducted from the Income tax besides the normal depreciation charges. Coefficients were fixed in accordance with the year of purchase of fixed assets. (Decree 5802/1952 established coefficients varying from 100 to 45 % for purchases of 1940 to 1949 or 1950). Later on, coefficients were raised (200 % to 10 % for purchases of 1940 to 1954/53) and could be deducted also from Excess Profits Tax. In 1950 (Law 13.925) the system of accelerated depreciation (in one year) was adopted for investment in forests.

In the years following World War II, industrialization had received a strong stimulus from the Government, mainly through credit policy. Any rational plan for industrialization was lacking nevertheless and, as the need for exports became more urgent, in order to obtain the necessary materials and equipments, the whole trend was reversed and the agricultural sector received more help. So the guaranteed agricultural prices were raised. A short time before the fall of the Peron regime, large exemptions for investments and other privileges were granted to the agricultural sector. An amount equivalent to 50 % of the investment in equipment of farms could be deducted from taxable income or in case of loss be considered as deduction in the following years. This initial allowance went

together with normal depreciation. Furthermore revaluation of breeded cattle was allowed and therefore tax liability with respect to Income and Excess profits tax sharply reduced.

Finally in 1954 any taxation of dividends was eliminated. The Government's project explained it saying that "the actual system is unnecessarily complicated and treatment of taxpayers is unequal as some firms had to pay tax on profits without considering if distributed or not, meanwhile Corporations paid part of their tax when the profit was earned and another part when it was distributed." [48])

The new system consisted of a uniform rate of 30 % on the Income of Corporations (domestic or foreign). As no tax was levied on dividends distributed at an inflationary moment, the new treatment of Corporations does not seem to have been very appropriate.

Indirect taxes also increased quickly during this period. Sales-tax were increased to 8 % in 1948 and in that manner this levy became one of the most important of the revenue of the Federal Government. In 1943 the rate for exports had been raised to the same level as domestic sales. Nevertheless, the proceeds came predominantly from domestic sales (in 1949 more than 75 % sales subject to taxation proceeded from domestic sales). [49])

In 1949 a special law (Law No. 13.558) gave the authorization to the Executive to suspend aplication of the tax partially or totally whenever it be thought necessary to favour export trade, to contain the rise of cost of living and to avoid the increase of public utility rates. In accordance with this law the sale of certain products were subject to reduced rates as for instance oil and subproducts, medical products or the export of fruit.

Excise taxes increased also during the period. The structure was not changed fundamentally as tobacco and alcohol produced more than 60 % of this tax.

In the provinces as well as in the Federal Capital, the rates of Gratuitous Transfer Duties increased quickly, although there were differences between the rates applied in each Province. It has to be kept in mind, however, that since 1951 the introduction of the Tax Substitute of Gratuitous Transfer Duty reduced its efficiency.

Rates of Land tax in provinces also increased, but in the Capital the rates were kept comparatively low. This tax was unified together with fees for Sanitary and Water services under the denomination of Impuesto Inmobiliario.

Another fundamental change was the substitution of the former "Patentes" by a new tax levied on the gross Income of firms

---

[48]) Cámara de Disputados, Diario de Sesiones, 1954, page 2396.
[49]) E. J. Reig "El Impuesto a las Ventas".

(Impuesto a las Actividades Lucrativas). The license tax had been developing on the basis of different outward signs for each branch of activity including for instance in the Province of Buenos Aires: the amount of sales, the cost of products, the amount of purchase, commissions collected and even profit. [50])

In 1948 the Province of Buenos Aires introduced the new tax and soon the Federal Capital and other Provinces imitated the Province of Buenos Aires. The new taxes followed on general lines the Italian Tax on Gross Income. (Imposta Generale sull'entrata) [51]) Rates applied in 1955 varied from 10 °/₀₀ in Mendoza to 4 °/₀₀ in the Province of Chaco and the Federal Capital.

Due to its structure, the new tax had the same inconvenience as a turnover sales tax, but in addition it gave origin to different kinds of double taxation. In the first place, we have to state that Municipal Governments of the Provinces created similar taxes varying in most cases from 2—3 °/₀₀, on the other hand, taxpayers who traded in different provinces or had their factory in one and sales department in other became subject to tax in each province. [52])

In order to avoid this kind of double or multiple taxation, a special agreement was signed, first between the Federal Capital and the Province of Buenos Aires (28th of May 1953), and a few months later between the Federal Capital and all Provinces. In order to establish tax liabilities, taxpayers had to distribute taxable gross income between different provinces in accordance with expenses paid in each jurisdiction.

General exemptions from all provincial taxes were introduced by several provinces (La Rioja, Mendoza, La Pampa, San Luis, Santa Fé, Santiago del Estero). [53]) Terms of exemptions were fixed at ten years in most provinces, some however limited it to five years (Chaco) and another extended it to 25 years (San Luis). The idea which gave origin to these exemptions was that of attracting industrial firms to each province. As the centralization of industry and general economic activity in the so-called „Greater Buenos Aires" is one of Argentine's big problems, a shift of industries to the interior would have been an important step. However these tax

50) Ricardo La Rosa "Impuesto a las Actividades Lucrativas", page 11.

51) Carlos M. Giuliani Fonrouge "Impuesto a las Actividades Lucrativas" - Revista La Ley vol. 51, page 943.

52) Enrique Garcia Vazquez, Cámara Argentina de Comercio - Lecture given on August 24th, 1955.

53) The Province of Buenos Aires in 1937 had sactionned the Law 4726. This Law had been the first organic mechanism of a permanent nature for industrial development. Maximum benefits (exemption for 10 years) were accorded to firms in order to favour installation of establishment which produce new articles or elaborate raw materials.

laws were not very efficient in that respect. In the first place it has to be kept in mind that the Province of Buenos Aires, which included the suburbs of Buenos Aires, had granted similar exemptions and furthermore the other factors causing industrial localization (market, labour and social capital concentrated in and around the Federal Capital) were too powerful to be overcome by exemptions of provincial taxes only.

FOURTH PERIOD: SINCE 1955

After the fall of the Peron regime, following the suggestions of Dr. Prebisch's preliminary report, exchange rates were modified. This measure was considered to be the first step to Argentine's recovery. Agriculture was given a central place and furthermore anti-inflationary policy was emphasized. This last point was also studied in special reports „Sound money or unlimited Inflation" and the "Economic Recovery Plan". Tax increases on higher incomes were recommended but at the same time it was pointed out that the tax burden was already excessive. Furthermore special exemptions for investment were recommended. On March 1st. 1956, several tax measures were adopted (Decree Law 4073). In rem taxation of Corporations was abandonned and the new dispositions followed the same lines as those of the law ruling from 1946 to 1949. However, tax rates were fixed at 30 % for domestic and at 35 % for foreign Corporations. Dividends proceeding from domestic Corporations were subject to a withholding of 20 % in case of unindividualized shareholders or of 5 % in case of dividends paid abroad. Distinct from the previous indicated law, distribution of profits, when exceeding the profit of the year was not taxed again. Unequity may be resulting from the favourable treatment of foreign shareholders, and as exchange control has been relaxed, it can be pointed out that this fact may encourage tax avoidance. In accordance with this modification profits arising from sale of securities were also taxed again under the capital gains tax.

Rates of Income tax were increased and in order to have more revenue during the fiscal year 1956, a special Emergency Tax was enacted equivalent to 20 % of Income and Excess Profits tax paid in 1955. Income proceeding from labour was exempted up to 50.000.— Pesos of taxable Income.

When the general recommendations of the Prebisch plan had been submitted to the National Consultive Board, representatives of the several political parties agreed with the tax increases or even suggested new taxes. It is interesting to state that the reduction of

Social contributions by employees was recommended in order to improve salaries, as wage earners had been suffering under the rise of cost of living caused by modifications of exchange rates and increase of agricultural prices. In order to avoid an increase of the deficit, increases of Income tax and a Purchase tax en luxury and unessential goods were proposed. Only an increase of income tax and a moderate increase of luxury tax was adopted by the Government.

On the other hand special Economic and Fiscal Councils created by the Revolutionary Government adopted a conservative attitude. The Fiscal Commission did not give any advice which could lead to tax increase, and some of their members even insisted on the continuation of the taxation of Corporations on the same lines as before, i.e. in rem basis.

In spite of the high concentration of Income and Wealth in Argentina, one author went so far to state that „the slogans of certain circles that the burden of economic recovery must be paid by the wealthier classes, the rich in common language, is not only demagogic but destructive, because this possibility does no exist. The increase of tax rates on the Income of higher incomes does not offer any solution." [54])

An even tougher problem was that of the new Net Wealth Increment Tax (Impuesto al Incremento Patrimonial). [55])

A large amount of profits originated in the last years had not been included in Income tax declarations. Although many fiscal amnisties of fines had been decreed during the ten foregoing years, the capitals proceding from illegal operations were estimated to be high and it was thought advisable to facilitate the entry of all capital to normal business. The opinions varied however with regard to the degree of facilities to be granted. The Fiscal Commission suggested a complete amnisty without paying tax for all wealth whatever its origin. There can be no doubt that this procedure would have been a severe blow to even a minimum of equity considerations as honest taxpayers would have paid income tax (and excess profits tax if corresponding) each year at the corresponding rate, but profits obtained by illegal operations would not pay tax at all. In the Consultive Board a less lenient method was recommended, although lower rates than the normal ones of Income tax. At the end the Govern-

---

[54]) Alberto T. López "Algunas consideraciones en torno a la última reforma impositiva", Derecho Fiscal, April 1956.

[55]) A complete amnisty of taxes had been enforced in France in 1952 (cf. Raúl Oscar Vieiro "Incrementos Patrimoniales de fuente desconocida - su tratamiento impositivo." - La Nación, 18th of September, 1956).

ment adopted tax rates varying from marginal rates of 3 % (up to 150.000.— Pesos) to 10 % (over 500.000.— Pesos).

One of the biggest problems created by the new tax was that of profits declared under the law which exempted all wealth increment proceeding from realization of shares. Should these profits remain untaxed violating equality before the law or should a law be repelled with retroactive effect? The situation was not clear when the law was approved but in view of a recent reglamentary decree, it is clear now that even these profits are subject to the new tax.

Another fundamental measure was the adoption of exemptions from Income and Excess Profits Tax for investments in fixed capital. With regard to the extension of the deduction the new rules can be compared with the German legal disposition on aid to basic industries. [56]) The Argentine law permitted deduction of up to 100 % of total investment in agricultural equipment, 50 % of the industrial equipment and 10 % of construction of factories or buildings for agricultural, mining, fishing or transport industries. Differences with the corresponding German law show certain deficiencies. The German law limited the exemption to certain fundamental sectors of the Economy, each deduction being subject to a previous project to be presented to the authorities. No such disposition existed in the Argentine law. Precisely such a kind of limitation would be necessary if the allowance should be used to foster certain types of in vestment considered essential for economic development. [57])

FUTURE POSSIBILITIES OF FISCAL POLICY IN ARGENTINA

In spite of certain deficiencies there can be no doubt that tax instruments show a high degree of efficiency with a developed income and sales in tax in the first place. Having in mind the need for development of certain strategic sectors, an active use of fiscal measures should be made to finance investment of State Corporations by taxes in order to avoid further inflationary pressure. At the same time tax allowances should be used only in those industries in which private firms can contribute to fundamental investments,

---

[56]) Gesetz ueber Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft (7th of January 1952). Teil III - Steuerliche Beguenstigung bei den Steuern vom Einkommen und Ertrag. Art. 36.

[57]) In view of the high exemptions granted, Professor Eisner remarks on effects on income distribution of depreciation allowances can be applied with more reason to the Argentine case. Robert Eisner "Accelerated Depreciation - Some further thoughts - page 294, in The Quarterly Journal of Economics - May 1955.

which requires, as the Technical Assistance Conference on Comparative Fiscal Administration stated, a careful economic analysis and planning. [58])

Social policy had been realized mainly so far through general wage increases by decree which accelerated the inflationary process. As it is not desirable — and probably not even possible — to halt improvement of lower income classes (a field in which still much has to be done specially in the poorer provinces) in our opinion a fuller use of fiscal policy should be made in future to reach income redistribution.

In the administrative field, bureaucracy and political interference must be eliminated. As improvement of budgetary practices to suppress the existence of special laws authorizing expenses wide Parliamentary control of all financial operations of Government together with the creation of a true civil service which gives stability to Government employees are some of simple but nevertheless basic preconditions for progress in the fiscal and whole administrative field.

With regard to tax compliance — although on the whole the system works and has not the same deficiencies of that in underdeveloped countries — still much has to be done. In spite of the quickly increasing tax rates, proportion of Income tax to National Income only went up from 2,1 % in 1944 to 3,1 % in 1954. [59]) As many tax amnisties have already been enforced so far, it seems convenient now to take more drastic measures against tax evasion.

One immediate measure necessary from the equity and social point of view is the suppression of the Tax Substitute of Gratuitous Transfers Duty which handicaps Inheritance tax and hampers control of Income tax. As rates higher than 33 % have been declared unconstitutional even a Constitutional Reform would be recommendable if there were no other way to get efficient Inheritance taxation as in other countries.

Heavy taxation of luxuries and unessentials would accomplish not only a social purpose but would aid to divert economic resources to more important sectors.

Although taxes have increased steadily, as important social functions or certain investments for development must be carried out by the Government, adoption of new taxes should not be ruled out. On the basis of the Substitute Tax, which is collected on net

---

58) United Nations "Taxes and Fiscal Policy in under-developed countries," page 11.

59) Angel F. Monti "Evolución y proposiciones para la economía argentina", in Revista de Ciencias Económicas - March/April 1956.

wealth of Corporations and the experience of the Confederación General Económica (a corporation of the whole business activities) which collected by government decree a contribution of 1 $^{0}/_{00}$ on capital of all firms, a net wealth tax in the form adopted in the Netherlands, Germany and Scandinavian countries, although difficult for more underdeveloped countries, would probably not be impossible of introduction in Argentina and could be interesting for its yield.

Once a sufficient revenue could be obtained to reduce further inflationary pressure, progressive reduction of sales tax, gross income tax (Impuesto a las Actividades Lucrativas) and excise taxes (Impuestos Internos) should be envisaged until at the end only the new Purchase tax — comprising certain goods now taxed under the "Impuesto Interno" would remain.

Positive steps to encourage savings should be taken (o.g. higher interest rates or some guarantee against money devaluation). With regard to provincial taxes the exaggerated emphasis that each province should have its own revenue may be dangerous from an economic point of view. Therefore federal grants and continuation of the distribution of certain federal taxes among provinces — provided that certain safeguards for the provinces are ensured — are much sounder and even more convenient with regard to the poorer provinces. —

In conclusion it seems to be fundamental, in our opinion, that fiscal policy should be used in the first place as an economic instrument to promote economic development and welfare, giving less weight to revenue and expediency considerations. —

LA POLITIQUE FISCALE EN ARGENTINE

par Federico Julio Herschell et Samuel Itzcovitch

(Suite)

RÉSUMÉ

Troisième période: 1943—1955

Au lieu de prendre des mesures rigoureuses pour combattre l'inflation, le gouvernement contribua à accélérer ce processus par l'augmentation des dépenses d'administration (principalement par le nombre croissant des employés des services publics) et des travaux publics (principalement ceux inclus dans les deux Plans Quinquennaux).

Durant cette période, le gouvernement a suivi une politique de nationalisation des chemins de fer étrangers et de certaines entreprises de service public.

Les dépenses sociales augmentèrement du fait principalement du paiement de pensions et de subventions. Toutefois, il faut signaler que les deux-tiers des contributions sociales correspondantes furent utilisés pour financer les dépenses générales du gouvernement.

Dans le domaine fiscal un impôt sur les superbénéfices et un autre sur les gains en capital furent introduits. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes morales, dans les premières années de cette période, la législation fut améliorée, en premier lieu dans le but d'empêcher l'évasion.

Cette évolution changea et en 1950 l'imputation aux actionnaires des revenus des personnes morales fut abandonnée; on introduisit l'imposition au niveau des personnes morales. Il est difficile de trouver une raison économique à ce changement qui n'a pas tenu compte non plus de considération d'équité.

De plus les profits obtenus de la vente de valeurs étaient exempts de l'impôt sur les gains en capital. Finalement, les actions échappaient facilement aux droits sur les mutations à titre gratuit, si bien que l'on créa une taxe spéciale sur les personnes morales, correspondante aux droit sur les mutations à titre gratuit. Certaines mesures fiscales furent prises afin de favoriser le développement (déduction des profits réinvestis, coefficients spéciaux de dépréciation et déductions initiales importantes pour les investissements dans le secteur agricole).

Outre ce développement de la fiscalité dans le cadre fédéral, des modifications furent apportées à la structure fiscale, des provinces plus particulièrement par l'introduction d'un impôt basé sur le revenu brut.

Quatrième période: depuis 1955

Les caractéristique principales de cette période furent l'abandon de la taxation „in rem" des revenus des personnes morales et la hausse des taux des impôts sur le revenu.

L'introduction d'un impôt nouveau frappant l'augmentation nette du capital posa un problème important, particulièrement du fait de l'existence d'une loi précédente qui exonérait toutes les augmentations de capital provenant de la réalisation d'actions maintenant imposées par la nouvelle loi.

Des déductions importantes sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les superbénéfices furent introduites pour les investissements en capitaux fixes.

Possibilités futures de la politique fiscale en Argentine

Malgré la présence de certains défauts il ne peut pas y avoir de doute que le système fiscal argentin présente un degré élevé d'efficacité grâce, en primier lieu, à son impôt sur le revenu et à son impôt sur les ventes. Tenant compte du besoin de développer certains secteurs stratégiques il faudrait appliquer activement des mesures fiscales pour favoriser l'investissement et en même temps essayer de réduire la pression inflationniste.

Au lieu de réaliser les hausses des salaires par décret, ce qui accélère le processus inflationniste, il faudrait, à notre avis, utiliser plus largement à l'avenir une politique fiscale de rédistribution des revenus.

Dans le domaine de l'administration, la bureaucratie et l'immixtion politique devraient être éliminées; il faudrait perfectionner le système budgétaire et créer une veritable administration civile pour obtenir des conditions qui pourraient mener au progrès dans le domaine fiscal.

Comme beaucoup de mesures d'amnistie fiscale ont déjà été prises jusqu'ici, il semble approprié de prendre maintenant des mesures plus rigoureuses pour combattre l'évasion.

Une mesure immédiate qui s'impose du point de vue social est la suppression de la taxe de remplacement des droits de mutation à titre gratuit qui compromet l'impôt sur les successions.

Une lourde imposition des articles de luxe et des produits super-

flus ne repondrait pas seulement à un but social, mais aiderait à orienter les ressources économiques vers des secteurs plus importants.

Quoique les impôts aient continuellement augmentés, vu que d'importantes fonctions sociales ainsi que certains investissements de développement devaient être assumés par le gouvernement, il ne faudrait pas éliminer l'adoption de nouveaux impôts (par exemple un impôt net sur la fortune).

Au moment où l'on aurait obtenu des revenus suffisants pour réduire la pression inflationniste, il serait possible d'envisager la réduction progressive de l'impôt sur les ventes, de l'impôt sur le revenu brut et des droits d'accise, et de ne maintenir finalement que le nouvel impôt sur les achats frappant quelques articles spécifiques.

Des mesures positives pour encourager l'épargne devraient être prises.

En ce qui concerne les provinces, des subventions fédérales et la continuation de la distribution de certains impôts fédéraux sont recommandées.

Pour conclure, nous estimons fondamental que la politique fiscale soit utilisée en premier lieu comme un instrument économique pour favoriser le développement et le bien-être économiques, tandis que les considérations de ressources et d'opportunité nous paraissent d'ordre secondaire.

LAND VALUATION AND LAND TAXATION IN JAMAICA *)

by D. J. MORGAN

Univerty College of the West Indies, Jamaica, B.W.I.

There is at the moment a Government campaign in the press, on posters, on the cinema and radio, and by free issue of pamphlets to convince the Jamaican electorate that the recent Land Valuation Act proposes a wholly desirable change in the method of levying the local land tax. I am not as clear as the Government seems to be about the merits of the new principle and intend to explain my doubts and offer what I think is a better alternative way of attaining the aims of the Land Valuation Act.

Before I begin that, however, let me say how highly desirable I believe it to be that there should be a local source of revenue if local government is to have real meaning. Everywhere the trend is for local government authorities to become less independent of the central government as their dependence on central government grants increases. In the modern world much of this is unavoidable. But the further it proceeds the more it weakens local democracy. Few indeed are likely to take a serious interest in local government if they do not control the getting and spending of some money and are debarred from making changes which are in advance of what the country as a whole is ready for because it would involve more spending. In a country just reaching full selfgovernment and needing all the experience it can get in democratic processes a vigorous local government is in itself a valuable asset. Everything should be done, including the amalgamation of adjacent areas which are separately too small for economic administration, to maintain and strengthen interest in local affairs.

To turn now to local government finance in Jamaica. The sources of local revenue are three: proceeds of the land tax, of licences and of central government grants. In recent years rather more than half has come from the land tax. The land tax is at present assessed on the capital value of land and buildings, i.e. the selling value, and is expressed as so much for each £ 10 of capital value on a sliding scale. Thus in the Corporate Area of Kingston and St. Andrew,

---

*) The inaugural address to the Economics Society of the University College of the West Indies, delivered on March 26th 1957.

which handles as much money in a year as the twelve other parishes taken together, property not exceeding £ 100 value is charged 8/— per £ 10 while property exceeding £ 100 and not exceeding £ 500 is charged at 8/8d. per £ 10. In another parish (St. Elisabeth) the corresponding charges are 4/10d. and 5/—.

In order to be a fair and equitable system properties should be valued for tax purposes on a uniform basis and changes in values, up or down, should be allowed for. This involves, on the one hand, a periodic revaluation of all property throughout the island and, on the other hand, revaluation of individual properties as and when they change value. It might be thought that the latter would be sufficient — a piece-meal revaluation as and when necessary. It would take place after a property sale which showed a change, upwards or downwards, in the capital value of the property. But this would not be a fair method. Revaluation would depend on the accident of sale due, for instance, to someone leaving the district or retiring from business. Properties which did not change hands would continue to be valued at the old rate. So a periodic revaluation of all properties is, in fact, essential if valuations are to be kept on a uniform basis.

There has been no general revaluation of property in Jamaica since 1937 and even then it was carried out only for properties worth £ 50 and over in the books. Two decades is too long an interval in any case but during that time there has been a complete change in the economic situation of Jamaica. It has moved from depression to boom, from forced sales to speculative land deals. Revaluation is long overdue.

The delay has not been entirely due to the war. It has been largely due to lack of decision about the basis of revaluation or, rather, about the way of putting a new basis into effect. The new basis is that of Unimproved Value Rating which comes from the Report of the Commission of Land Valuation and Land Taxation to the Government of Jamaica which was signed on May 23, 1944. This Commission, usually called the Bloomberg Commission after the name of its Chairman, recommended that Unimproved Value would be "an equitable yard-stick on which land taxation should be based." By 'Unimproved Value' was meant the sale value of the land at the time of valuation if no improvements had been made on the land. By 'Improvements' on land the Commission meant "all work done or material used at any time on or for the benefit of the land by the expenditure of capital or labour... to increase the value of the land," which was paid for by the owner or occupier and not used up by the date of valuation. The Commission claimed four advantages for this basis of land valuation:

"(a) as any improvements to the property by the owner are exempt from taxation, it is an incentive to energy and initiative in development, whereas the present basis of assessment is a deterrent to building and improvements, because any additions in the way of buildings or improvements increase the taxable value of the property;

(b) it is a tax on 'undeveloped' land in the sense that used and unused land of the same "unimproved" value pay the same taxation, thus inducing development for economic reasons;

(c) "unimproved value" of land does not fluctuate to the same extent as the gross value, as it is not directly affected by the type of cultivation, the addition of buildings, and other improvements;

(d) land taxation based on the gross value operated prior to the introduction of income tax and thus money spent in improvements to land was only taxed once, that is when the taxable value of the land increased consequent on the improvements. Since the inception of income tax, however, money spent on improvements to land is subject to double taxation, it being taxed when it formed part of the income of the land owner and it again being taxed when it is utilised to increase the taxable value of the land."

I have quoted these claims for the new basis *in extenso* so that they can be given the full appreciation they deserve. Undoubtedly, the claims are quite valid — taxation is usually a deterrent and its removal is usually, therefore, an encouragement and in a place where economic development is the aim of policy this is clearly a move in the right direction. The Commission was also correct in its further claim that "there is ample evidence to show that in agricultural countries, such as New Zealand, Denmark, South Africa, and parts of Australia, where this system has been in force for many years it has worked equitably and satisfactorily."

Yet, with all respect, I do not feel that these claims, taken either separately or together, decisively favour the adoption of the new basis of land valuation. Two things are involved in the application of the principle of unimproved value rating. The first is the inclusion of Development Value. Land increases in selling value because of near-by development. Thus, land just outside the boundary of a town will increase in value as the town expands and the demand for sites increases. It is claimed that if this development value is assessed for rating purposes it will discourage the purchase and holding of

land for speculative purposes — i.e. until its selling value greatly increases. Unimproved value rating, it is claimed, puts a premium on making the most effective possible use of land, since with increasing rate burdens it will not pay to keep land idle with a view to reaping the benefit of 'community-created value.' But if the present rating system is correctly applied development value should be included because the system is supposed to assess rates on the basis of the current capital value. It is certain that much of the capital value is at present lost and property seriously under-valued because of the out-of-date nature of the valuation list. But once a new general valuation — on the old basis — was completed development value would automatically and inevitably be assessed. Even then there would be need for keeping valuations up to date as they changed. This would, it is true, be unlikely to be entirely successful. Thus, if, after a general re-valuation, a plot of land was sold for more than it was assessed at, it would be patently unfair to re-assess that plot and ignore the adjacent plot which had not been sold. How far and by how much should the re-assessment go? For plots not actually sold there could — and, I am sure, would — be much argument as to the extent to which their development value had increased. Certainly there is no way, without a sale, of knowing exactly, and under-assessments are inevitable. But — and this is where I differ from the Bloomberg Commission — precisely the same problems will arise when development value comes to be assessed as part of unimproved land valuation. I cannot see that the change in basis helps in any way to facilitate or guarantee a full assessment of development value.

In the second place, the new principle involves the de-rating of improvements, which, in the main, are buildings. All taxes discourage consumption or investment or saving, as the case may be. Discontinuance of a tax will eliminate such discouragement. Ceasing to value improvements for land tax will eliminate any existing discouragement to further and fuller improvements. That is clear. But how will it work in practice? If land and improvements were always found in a fixed relationship to one another the de-rating of improvements would not benefit one landowner as compared with another. But they are obviously not found in any fixed ratio. De-rating of improvements will therefore favour those who own most improvements as against those who own most land. De-rating buildings will reduce the proceeds of the land tax unless the rate of tax on land itself is increased sufficiently to make up. So a rise in rate poundage can be expected to follow the application of the new basis. It is too soon to estimate the possible increase as it depends on two things neither of which is yet known. First, it

depends on the extent to which assessments on land (including development value) increase rateable value. Secondly, it depends on the existing value of improvements to be derated. There is no reason to doubt the figure mentioned by Professor and Mrs. Hicks (*Report on Finance and Taxation in Jamaica*, Government Printer, Kingston, Jamaica, 1955) when they say (p. 144) that "a full revaluation will raise assessments on the average, to about three times the figures at which they stand at present in the books." The incidence of this increase in rate poundage on unimproved value is likely to be sharply regressive. On the one hand, among the largest landowners in Jamaica at the present time are the three bauxite companies. They entered into a new twenty-five year agreement with the Government of Jamaica last Saturday to pay increased royalties and increased income tax on the amount of bauxite mined. As part of that agreement they obtained exemption from land taxation on the basis of the development value of the land they own and intend to use for later mining operations. They will be charged the value of the land for other purposes plus one-twentieth of the royalty per ton of bauxite. This is an exceptionally favourable arrangement for the bauxite companies as much of the land purchased is usable only for rough grazing. Its value for goats will be a small fraction of its value for bauxite. This arrangement will rob the parochial authorities of expected development increments at a time when improvements are derated and will probably have to be made up by increased central government grants to those authorities.

On the other hand, small holders cultivating their acre plot and living in a very modest dwelling will have to pay as much as their rich neighbour whose expensive residence stands on an acre of land. In Jamaica expensive villas and layed-out gardens are frequently found side by side with plots on which Jamaican families eke out a bare subsistence. The rich man will be derated on his house and pay little more on his land than his poor neighbour because all improvements are derated, too. Clearly, therefore, there will be less taxation on the rich and more taxation on the poor — an unfortunate but inevitable consequence of the new principle of valuation.

The Bloomberg Commission never explained how to obtain figures for unimproved value of land. It merely pointed to the success with which the principle had worked elsewhere. The problem is to separate the value of the land (including development value) from the value of the buildings on it. As they cannot be sold separately unless the building is to be demolished, a nice problem of dividing the total capital value arises. I do not pretend to know how the unimproved value of land in King Street, Harbour Street and Duke Street will be separated from the value of the shops, offices, banks

and consulting rooms built there. I can see considerable difficulty in arriving at an agreed valuation which is at the same time fair as compared with hillside grazing land. Experience elsewhere is no sure guide as circumstances differ. In New Zealand, for example, there is no pressure of population on cultivable land as there is in Jamaica. In New Zealand building costs are low and the population is more mobile than it can be in an island as small as Jamaica. New Zealand is a wealthy country, too, and the distribution of income is not anything like as uneven as in Jamaica. The principle can, therefore, be applied more easily in New Zealand and similar countries than it can in Jamaica.

You may ask why a principle of such doubtful advantage could be adopted here as by the recent Land Valuation Act the principle of unimproved value rating has been adopted. I cannot pretend to answer that question in full but the answer is partly I think that the implications of the change have not been understood. There is only one critique of the principle as applied to Jamaica that I know. That is contained in the *Report* by Professor J. R. and Mrs. U. K. Hicks to which reference was made earlier. That Report has never been debated in either Chamber and in the short debate of December 16, 1956, when the Legislative Council passed the Land Valuation Bill into law without amendment only one speaker referred to the rejection of the principle by Professor and Mrs. Hicks. In fact, both systems of valuation will be now used for whereas the land tax will be based on unimproved values, those rates levied by the Parish Councils for services like water and sanitation will continue to be based on improved values. This combination of principles looks like a regrettable compromise between the old and the new.

What basically is claimed for the change is, first, that it will be a fairer system than the existing one and, secondly, that it will encourage development and discourage the holding of idle land. The present system appears to lack fairness not because the principle is wrong but, partly, because a general re-valuation is long overdue and owners of some properties are much more under-assessed than others owing to uneven changes in property values and, in part also, because the existing principle is not fully applied in taking account of current capital values. It does seem to be an unnecessarily drastic and expensive and regressive step, in the second place, to de-rate all buildings in order to encourage new building activity. The de-rating of existing buildings is simply a windfall gain to the owner who took the rating assessment into account when he built or bought the building. One of the major gainers will be the hotels. It would be the fourth concession for them to receive for they already enjoy the right to import free of duty a whole range of articles, they

are permitted to set off, in each of any five years during the first eight after commencement, against profits a sum equal to one-fifth of their permitted capital expenditure and, finally, they receive a government grant for publicity. The tourist industry does not need these further concessions and, as far as I am aware, has never asked for them. Improvements could be encouraged — or, more strictly, the present discouragement due to the levying of the existing property tax could be removed — by giving a concession in the form of de-rating to new buildings for a term of years. This proposal has three clear merits. First, it is consistent with the other tax concessions given to business in Jamaica for a term of years and does not introduce a new principle. Secondly, it would not be as costly and yet just as effective as a complete de-rating of improvements as now proposed. Thirdly, it could be selective, encouraging certain types of developments — like factory buildings rather than expensive residences. I can see no case against it.

Let me conclude this inaugural address with one word about public opinion. This Land Valuation affects everyone. It is something on which there should be lively public discussion. But apart from the publication of the two Reports I have mentioned there has been virtually no public discussion until after the bill became law. Then the Government began its campaign by press, poster, radio, cinema and pamphlets to get the small cultivator to accept the new principle. There was no public discussion before the enactment of the bill. That is what is sorely needed here and that is what I hope the Economics Society will help to do.

EVALUATION DER PROPRIETES ET IMPOSITION FONCIERE EN JAMAIQUE

par D. J. Morgan

RÉSUMÉ

Plus de la moitié des revenus des Autorités Locales de la Jamaique proviennent de l'impôt foncier. Cette taxe est en ce moment établie sur la valeur du capital foncier — c'est-à-dire, au prix courant du marché — des terres et constructions. Depuis 1937 il n'y a pas eu de réévaluation des propriétés en Jamaique, et il en résulte qu'aujourd'hui les valeurs foncières sont à des degrés divers sous-estimées. Ce retard est dû en partie à la guerre de 1939—45, mais aussi au désir de changer les bases de l'évaluation et aux hésitations sur les méthodes d'application de ces nouvelles bases. Au début de 1957 une loi sur l'Evaluation de la Terre a été votée pour permettre une réévaluation générale des propriétés sur la base de la valeur intrinsèque de terre. Dorénavant on séparera, en ce qui concerne le fisc, la terre et les „améliorations". Seule la terre sera prise en considération sans tenir compte des „améliorations", telles que drainages et constructions. Le Gouvernement prétend que de cette manière les améliorations seront stimulées. Ceci est accepté mais non regardé comme décisif en faveur de la nouvelle loi, car il reste le problème de la séparation terre — améliorations, et l'on pense que cette séparation s'avérera beaucoup plus difficile en Jamaique qu'elle n'a été, dit-on, en Nouvelle-Zélande et ailleurs, où les conditions économiques sont si différentes de celles de Jamaique. Il y aussi le problème de rattraper le revenu perdu par le dégrèvement des constructions en combinant une augmentation de l'estimation de la terre et l'augentation des taxes sur ces évaluations révisées. On prétend que cette dernière solution favoriserait les riches par rapport aux pauvres. Dans le but de financer les services locaux tels que l'eau et l'hygiène, on pense maintenir le système existant de l'évaluation de la terre „améliorée", de sorte que le nouveau principe fonctionnera en même temps que l'ancien. L'auteur propose un système alternatif qui aurait permis d'éviter non seulement ce double emploi mais aussi les autres désavantages du nouveau système, sans en perdre les avantages majeurs. L'alternative proposée est que les nouvelles constructions d'un type spécifié seraient dégrevées pour un certain nombre d'années. Les mérites de cette proposition sont traités en détail.

INFLATION IN ISRAEL

by SCHLOMO RIEMER [1]),
Jerusalem

What is inflation?

1. Inflation belongs to that type of social phenomena whose nature is so varied an whose incidence so diffuse that any attempt to compress all its concrete manifestations under one heading must of necessity lead to so far-flung and all-pervasive a defining formula as to be rather meaningless. Thus inflation has been defined as a fall in the value of money or what amounts to its obverse, a rise in the level of prices. To highlight the inadequacy of this definition we need look no further afield than the short but highly-chequered history of inflation in Israel since 1948. During the period of "suppressed" inflation 1949/51 strong inflationary pressures were rampant in the economy yet the official price level actually dropped during part of the time. Again during 1952/53 the official price level virtually leapt up but most economists are agreed on the essential dis-inflationary nature of the process.

2. To say something more meaningful about inflation we had better forget for a while all about sophisticated definitions and instead take a close look at the origins of inflation. In most people's minds inflation is somehow connected with money, money with prices and prices with value. Now value lies at the very heart of economics. Both derive from the stark fundamental fact that ever since Adam and Eve were expelled from paradise man's fate on earth has been governed by the existence of material scarcity. Despite the staggering, cumulative technological advances in man's mastery over his physical environment, man's material wants or ends are forever outstripping his ability or means to satisfy them. If it were not for this basic dictum of material scarcity there would be no value, no price and no economics. As it is man always finds himself with limited means at his disposal which he must somehow or other allocate among unlimited ends. To do this in a rational way, is the central task of economics.

Over the centuries human society has laboriously evolved an ingenious institutional device for dealing with this problem of rational resource allocation: the price mechanism. In its essentials its working

[1]) The author, who, under the *"nom de plume"* Saaki Eretz Ahuvah had two articles published in this journal in 1954, on Israels New Economic Policy, is much indebted to the Union Bank of Israel, Tel Aviv, for making possible this study by a grant.

is surprisingly simple. All goods and services, with the exception of so-called free goods like air which are free because in unlimited supply and therefore not governed by the iron laws of scarcity, have a price-tag attached to them. Everybody who buys in a free society pays for it. Everybody who sells, receives a price for it. For convenience sake all prices are expressed or measured in terms of one and the same universally accepted good which by virtue of this becomes money. An amazing variety of things have served as money in human society from wheat to sea-shells and from bulls to blankets. The importance of money resides not in its intrinsic value but rather in its vendibility as a token of or claim to available resources. This is the basis of the printed paper chits which go for money in most modern societies.

The fundamental function of the price is to rectify the imbalance between absolute human demand and the sources of supply available to meet it. If we imagine the supply and demand of goods and services to be like a pair of scales where the side of mans absolute demand towers high and above over mans capacity to supply, then price can be pictured as an additional weight that forces the demand side down and the supply side up until the two are equal. Price as the market expression of economic value measures the relative scarcity of goods and services in terms of their respective demand and supply. Demand encumbered by price becomes effective demand, effective namely on the market where things are bought and sold for money at ruling prices. The purpose of price is therefore to equate effective demand to available supply. It follows at once that the function of all prices or the general price level is similarly concerned with bringing aggregate effective demand into equilibrium with aggregate available supply.

Effective demand, as we have seen, is limited to the amount of money in a man's pocket, (figuratively speaking). Aggregate effective demand is therefore equal to the total amount of money in the economy or to what economists call the money supply. Now suppose that for some reason or other the supply of money is increased while the volume of currently available resources stays put, or that the supply of goods and services falls off while effective demand as defined by the money supply does not contract correspondingly. What then? Why, according to what we have just seen, effective demand will now exceed available supply at the old price level and so the level of prices will have to rise until demand and supply are once more in equilibrium. And here we have finally encountered the elusive concept of inflation, or to be more precise a cerain species of it — demand inflation, so called because it is in response to an excess of effective demand in the economy that the price level rises.

3. The level of prices that crystallises in the economy at any one time is the result of the intersection of aggregate demand with aggregate supply. The impact of the supply side on prices is not limited to the *volume* of available supply, to which the price level has to equate a given effective demand, but also to the *cost* of that supply. This is what economists call the supply price, namely that price which has to be offered to induce a given supply to forthcome. Now any factor operative in the economy which has the effect of raising the cost, or supply price of things, will also make for a higher price level. In contra-distinction to the previous *demand* inflation where the price level was seen to be *pulled* up by the suction of excess demand, we call this a supply or *cost* inflation where the price level is pushed up by the underlying pressure of increased costs.

4. Ordinarily this is as far as we need pursue this particular strand of thought. But to facilitate understanding of the subsequent inquiry into inflation in Israel it is useful at this point to take one further step concerning the relation between cost and demand inflation which is more intimate than may be apparent at first sight. For as the price level is pushed up by the pressure of rising costs the previous volume of effective demand no longer suffices to take up the whole available supply. In so far as that supply originates abroad, imports will drop which may be all to the good. But to the extent that supplies originate within the country the result will be the under-employment of domestic resources. There are two ways in which a country can deal with such a situation. It can endeavour to restore full employment at home not by expanding domestic effective demand but rather by increasing its exports. For a country like Israel with a yawning, precariously financed trade deficit this amounts almost to an ideal solution, like catching two flies with one blow, the two flies being respectively internal employment and external trade deficit. The alternative way of dealing with unemployment as a result of cost inflation is to increase domestic aggregate effective demand by an expansion of the money supply. Here two principal dangers lurk: the first is embodied in what economists call the marginal propensity to import which quite simply is that share of any given increment of demand which is spent on imported goods and services. If that propensity is high then the principal effect of an expanding money supply is to increase imports rather than to augment domestic employment. To put the same thought the other way round, the money supply expansion will run up against an import bottleneck i.e. non-availability of foreign currency, long before it has succeeded to restore full employment at home. In that case there will be chronic unemployment *unless and until relative prices are changed in such a way as to tap a bigger slice*

of world market demand for exports at the same time as reducing the income propensity for imports. The second danger is that in expanding the money supply you may overshoot your target and get entangled in demand inflation.

5. What are the principal causes of inflation? Many pages could be filled just with enumerating all the historical, or theoretically possible, causes of demand inflation. Typical instances are large-scale development, reconstruction or immigrant absorption projects, or war emergencies, where the volume of investments, or of military expenditure, is neither off-set by corresponding savings nor yet matched by comparable capital influx.

Cost inflations are caused by any and every factor precipitating increases in the supply price of goods and services uncompensated by corresponding decreases of supply prices elsewhere, e.g. adverse changes in the terms of trade, exhaustion of natural resources or their exploitation under less favourable conditions, conspiracies in restraint of trade by producers (cartels, mergers, monopolies) and/or workers (trade unions), etc. A special case, which will be considered in greater detail below, is mass immigration in the face of rigid real wage rates.

6. On the side of demand inflation it is useful to distinguish between "open" and "suppressed" inflation in accordance with the policies adopted by the government for dealing with an inflationary situation. If the pressure of excessive purchasing power is permitted to vent itself openly in a rising price level we speak of "open" inflation. If however the government interferes with the free working of the price mechanism by price controls, rationing etc. we talk of the existence of "suppressed" inflation because the inflationary pressure is contained or suppressed within the caskets of administrative controls. On the side of cost-induced inflationary pressure we can append the term "suppressed" inflation to designate a situation where a given rise of supply prices is not matched by a corresponding expansion of the money supply so that the resulting underemployment of resources becomes chronic.

Inflation is then essentially a decrease in the value of money in terms of all the other goods and services which are measured by it. According as to which side of the price equation precipitates the upward movement of the price level we distinguish between demand-induced and cost-induced inflations, while the reaction of the government to an inflationary situation provides the basis for another distinction between "open" and "suppressed" inflation.

The dangers of inflation.

7. What inflation does to an economy can perhaps be illuminated

by the following analogy: suppose a team of architects and contractors are engaged in putting up a large building in the course of which their basic unit of measure, the meter, starts to fluctuate quite arbitrarily in its standard length. When laying the foundations the meter still measured 100 cm., but by the time they built the first floor it had shrunk to 85 cm. and when they were ready to put on the roof its length was reduced to no more than 50 cm. It is not difficult to visualize the havoc and disorganization this strange behaviour of the meter would wreak in the original blueprints. Probably the only use to which the finished building could be put, if it stood at all, would be to serve as a monument of human folly.

Disruption and disorganization are also the key-notes in describing the impact of inflation on a modern exchange economy producing for the market. Its highly complex mechanism and multipatterned parts are held together and organically coordinated by the cash nexus or the price mechanism. Any serious concussion sustained by this central hub or nervous system of modern economic life, such as that administered by fluctuations in the value of money, is liable to throw the whole system out of gear and to gravely dislocate is smooth functioning.

8. Loss in the value of money, by upsetting people's confidence in the stability of the national currency gives rise to "flight from money". People will hoard goods and amass "real values"such as real estate, precious metals and stones, foreign currency etc. instead of channelling their savings to productive purposes. Barter with its "double coincidence of want" will increasingly replace commerce, and speculative deals productive pursuits. The resulting dis-organization of national production, and the corruption of the virtues of thrift will touch off a vicious circle of ever rising inflationary pressures feeding on its own momentum. Inflation will worsen a country's international balance of payments as imports increase in response to an insatiable home demand whil exports usually fall off as they price themselves out of competitive markets, the domestic market being in any case more profitable. The re-distributive incidence of inflation in favour of the possessing classes, including at times those possessing scarce skills, is liable to provoke serious social unrest. Inflation gone berserk and turned into hyper- or galloping inflation can reduce a modern exchange economy to utter chaos and shambles from the ruins of which it will have to be rebuilt with infinite care and at stupendous social cost.

9. The above remarks relate mainly to open demand inflation. Concerning cost inflation not much can be added to what has been already said above. Its ill-effects if left unattended will exemplify themselves in economic stagnation in general and the underemploy-

ment of resources in particular. On its redistributional incidence a great deal depends on the factors which released the cost inflation in the first place. As a general rule it will tend to redistribute the national income within the working class in favour of the fully and securely employed and at the expense of the unemployed.

10. The case of suppressed (demand) inflation merits special attention in this context. Essentially, suppressed inflation is an attempt to fight higher prices by doing away with the price mechanism altogether and supplanting it as the central regulator of economic life by a maze of direct physical controls operated by a remote officialdom. The fixing of official or legal prices beneath the equilibrium price, leads by definition to the crystallization of excessive purchasing power in the hands of the public. Unless this is quickly sterilized it will spill over elsewhere provoking extension of the system. Since every new act of price control and consumers rationing leaves a *bigger* volume of excessive purchasing power to share out a *contracted* field of as yet freely obtainable goods and services, the momentum once unleashed will come to rest only when all goods and services have been subjected to the price edict and the ration coupon. At this stage the following undesirable results supervene:

1. In so far as the system can be enforced it will undermine the incentive foundations of the national economy and lead to lowering production.
2. But increasingly the system cannot be enforced as the mounting pressure of excessive purchasing power tunnels its way around the law and gives birth to the ugly manifestations of the black market. This undermines the moral foundations of society and will bring the law into contempt.
3. Both for reasons of social equity and administrative expediency it invariably is only the necessaries of life which are placed under control while the prices of luxuries are pulled sky-high by elsewhere frustrated excessive purchasing power. This sets up a powerful tendency sucking economic resources in quest of higher gain from the essential, controlled, low-return sector of the economy to the non-essential, uncontrolled, high-return sector of the economy.

11. Where inflation becomes a permanent appendage of economic life people learn to adjust themselves to it. Living with inflation can become a highly accomplished social art. Essentially all it involves is for the different classes of the community to devise quasi-automatic social devices for keeping their incomes abreast of rising prices, and to conduct transactions over time either with the help of stable value clauses or at interest rates which capitalize the expected annual depreciation of the currency.

If that was all there was to inflation then the social ingenuity of man would have licked it ages ago and reduced its alleged horrors to the arithmetics of a drawing-room game. But of course there is more to it than this. Inflationary pressure is an indication of underlying economic dis-equilibrium and the movement of rising prices is essentially designed to restore the disturbed equilibrium. If the whole community reacts in an organized manner by putting up their nominal incomes proportionally to the rise in the price level then we are back where we started from, at a position of dis-equilibrium. This is the basic folly of the so-called "creeping inflation" school which is in favour of a slow attrition of the price level as a stimulant to economic activity. For once everybody has learned the trick of protecting himself efficiently against inflation it becomes just a social nuisance. At the same time the danger increases that creeping inflation will start growing legs and learn to run.

Inflation can be regarded as in the nature of an escape valve comparable to a fuse box in an electric installation. Both rising prices and burnt-out fuses serve as a warning that something is wrong somewhere along the line. If you shut your inflationary release valve close you risk a more severe disturbance elsewhere in the economy; just as, if you replace your fuse wire by a copper cable, you may one fine day burn down your house.

Inflation in Palestine, 1939—1947.

12. Along with many other countries prices have been rising in Palestine/Israel ever since 1939. (Please see attached Appendix table 1). The apparent exception to the trend in 1949/50 is no more than a freak effect of the policy of suppressed inflation then in force.

The process of inflation was originally set-off by the Second World War. Palestine became a supply centre for the Allies and a recreation centre of its armies stationed in the Middle East. During the five years 1940/44 the Allies spent about PL 110 million in Palestine. Though production expanded considerably it could not possibly match this tremendous influx of purchasing power, particularly since imports were kept low owing to shipping scarcity and other war exigencies. A contributary factor was the great rise of import prices. The double result was the development of strong inflationary pressures at home and the accumulation of considerable capital assets, the so-called Sterling Balances, abroad. In view of the fact that the inflationary impetus originated abroad and was in the main financed by the British treasury, this period is sometimes alluded to as one of "imported" inflation.

During the interregnum 1945/47 the rate of increase in the price

level slowed down almost to a stand-still but pent-up demand and the political tensions attending the twilight of the British Mandate kept up a certain upward pressure on the price level.

Inflation in Israel, 1948—1955

13. In section 5 above we briefly alluded to the principal causes of inflation as consisting of large-scale development projects and war emergencies. The Israel economy has suffered from both of these factors to an uncommon degree. Mass immigration required vast investments in an effort to cope with the problems posed by the economic absorption of the new population. For the period 1949—1955 as a whole investment has been running at the unusually high rate of about 27.5 % of the national income. On top of this the founding of the State coincided with a desperate war against an implacable foe, followed by an uneasy truce which has made mandatory for Israel's very physical survival the maintenance of powerful defence forces, all of which has placed an additional burden on the economic resources of the country. And yet, all this does not in our opinion add up to an adequate explanation of serious inflationary pressures in the economy, in view of the fact that the very same period 1949—1955 witnessed the influx of capital from abroad on a massive scale equal, when evaluated at realistic exchange rates, to no less than 40 % of the national income produced at home. This is the meaning of the qualifying remark in section 5 above where we stated that investment expenditure etc. will lead to inflation only when it is 'neither offset by corresponding savings nor yet matched by comparable capital influx'.

The view of inflation since the founding of the State which will be advanced in these pages is rooted in the central proposition that the level of real wages in the economy is excessive. To establish the fact of excessive wages we have to survey three important related developments:

1. The supply of labour-power, (demographic changes);
2. The cost of labour-power, (wage-rates);
3. The supply of capital.

It is useful to preface this survey by some theoretical remarks concerning the bearing and interrelation of these three factors on the determination of wages.

14. In the opening chapter we saw how the price level equates effective demand to available supply. In doing so the price mechanism, under conditions of perfect competition, also allocates limited resources between competing ends in such a way as to make the cost of marginal means or imputs everywhere proportional to the value of marginal ends or outputs. This is the celebrated Principle

of Equi-Marginal Distribution. Now by increasing one type of input disproportionately to all the other, the marginal output of the increased input will ultimately end to drop. And the reverse: decreasing one input disproportionately to all other inputs its marginal productivity will ultimately tend to rise. This is the no less celebrated Law of Variable Proportions, (also known as the Law of Diminishing Returns). It follows at once that in any given situation the equi-marginal position can be found by changing relative inputs until the cost of all marginal inputs is proportional to the value of all marginal outputs. This is the point of equilibrium which signifies the optium or most rational distribution of resources and given the total value of inputs available no further overall increase in output can be achieved by juggling around with different input combinations.

Production in very crude terms can be described as a cooperative process in which two basic inputs, or factors of production, labour and capital, are combined to turn out a common product. Both are employed up to the point where their marginal revenue product, or output, is exactly equal to their marginal cost, or input. By mathematical logic his point coincides with the position of equilibrium where the marginal revenue products of both are proportional to their respective marginal costs.

While therefore the price of labour-power or wages always has to equal the value of its marginal revenue product, the absolute level of real wages is primarily a function of the ratio at which labour and capital are combined or "mixed" in production. Assuming a given supply of capital, the smaller the available labour supply, the higher its marginal productivity and the greater its price, i.e. the level of real wages, and *vice versa*. If wage rates are arbitrarily fixed (by trade unions) above the equilibrium level then that part of the available labour-supply on that market, quantitatively speaking, whose marginal revenue product is below its marginal cost (the fixed wage level) will remain unemployed. In other words in the specific economic sense in which we use the term here excessive real wages denote a level of wages above the equilibrium wage level that would obtain under full economic employment.

15. During the months of warfare preceding and following the proclamation of the State upwards of 700,000 indigenous Arabs fled from the territories which now constitute the State of Israel. During the ensuing years and particularly during the three-year time-span June 1948—1951 an approximately equal number of Jewish immigrants reached the shores of the country thereby rather more than doubling the Jewish population of the country.

NET JEWISH IMMIGRATION, MAY 1948—DECEMBER 1955

(Excess of all arrivals over all departures).

15.5.1948—31.12.	1948	105,082
	1949	234,922
	1950	160,160
	1951	166,859
	1952	10,686
	1953	— 1,528
	1954	11,052
	1955	31,189
	Total	718,422

Although the total human population of the country remained virtually stationary, the demographic changes had nonetheless an enormous impact on national economic life, which can be evaluated according to two alternative approaches.

a. The new Jewish immigration was absorbed into what had formerly been the Jewish sector of the Mandatory Palestine economy which had always exemplified striking differences from the Arab sector both by the modes of economic activity carried on as well as by the resulting living standards prevailing in them. Thus according to the industrial wage census of February 1947 the hourly earnings of adult male workers among the Arabs was just 42 % of those of the Jews — 80 mils against 190 mils. The replacement of Arabs by Jews raised therefore wage rates in the affected half of the population by almost 150 % so that the net effect of the population exchange was to raise overall per capita-wage rates by about 75 %.

b. Alternatively we can argue that the differences between the Jewish and Arab sectors of the Palestine economy had been so far-reaching and deep-cutting that it is more correct to speak of the co-existence side by side of two separate economies within a unified political framework. The virtual liquidation of the Arab economic sector owing to the mass flight of its inhabitants provided therefore no off-setting balance to the doubling of the population base of the Israel economy which is an organic outgrowth of the Jewish sector of the former Mandatory economy. Seen from this angle we can endorse the popular view concerning the doubling of the population of Israel through mass immigration within a very short time.

From an economic view-point the differences between these two approaches is inconsiderable. While one roundly asserts the *doubling* of the *labour supply* at *stationary wage rates* the other

speaks of the *near doubling* in the *per capita price* of *a stationary labour supply*.

Against the background of the above theoretical considerations three principal ways lay open in which the economy could adjust itself to this development on its labour market:

1. The new immigrants could be prevented from competing on the labour market thereby enabling the continuation of full employment (assumed to have existed before) among the old residents at the old real wage rates. Economically, this hardly amounts to a solution at all because the new immigrants who were forcibly deprived of earning a living would emigrate again, or succumb to starvation and exposure or finally have to be maintained in perpetual idleness by the rest of the community.
2. Genuine full employment could be attained by allowing wage rates, (the marginal cost of labour) to drop to a level equal to the diminished marginal productivity of the unilaterally augmented labour supply.
3. Finally the supply of capital, the other great factor of production, could be increased proportionally to the supply of labour thereby making possible the productive integration of the new immigrants into the national economy at prevailing wage rates and living standards.

What in fact did happen to wages since 1948?

16. Total labour costs in Israel which have to be met by individual employers are made up of cash wages plus social charges. Concerning the development of cash wages during the period of the State two principal types of data are available: an index of daily wage earnings in industry, comprising both sexes and all ages, which is computed and published monthly by the Central Bureau of Statistics. Secondly, the results of a number of detailed sample surveys of wages in industry which were conducted during the period under review by the Mandatory Government of Palestine, the Government of Israel and the Histadruth (trade union federation). From all this mass of material we have extracted three series which are detailed in the tables below. These may serve as an indication of the general movement of nominal cash wages in the economy.

The principal items of social charges payable by employers directly to their employees comprise social insurance (old-age, survivors, maternity), accident insurance, statutory holidays, paid annual leave, medical benefits, payment towards vacation in health resorts, paid sick leave, severance compensation as well as a host of

subsiduary items. About one-third, in terms of value, of social charges are laid down by State legislation, the remainder is regulated by collective agreement (read the law of the Histadruth). Social charges are usually computed as a percentage of cash wages and therefore quasi-automatically kept pace with the movement of cash wages. In addition however there took place a considerable expansion in the absolute scope of social charges, from about 15 % of cash wages on the eve of the proclamation of the State to 27 % of cash wages in 1955.

The development of total nominal labour costs in the Israel economy during the period of the State can therefore be set out as follows:

THE NOMINAL GROWTH OF WAGES IN INDUSTRY, IL

	Cash Wages	Social Charges	Total Labour Cost
	1	2	3(1+2)
A. *Begin of Period*		*2 = 15 % of 1*	
1. Index of daily wages, annual average, 1948	1.889	0.283	2.172
2. Weekly earnings, overall average, Jan. 1948	9.935	1.490	11.425
3. [1] [2] Hourly earnings, adult males only, Feb. 1947	0.190	0.028	0.218
B. *End of Period*		*2 = 27 % of 1*	
1. Index of daily wages, annual average, 1955	8.549	2.308	10.857
2. Weekly earnings, overall average, Nov. 1954	45.912	12.396	58.308
3. [2] Hourly earnings, adult males only, Nov. 1954	1.075	0.290	1.365
C. *The Increase in IL*			
1. Index of daily wages, annual average 1948—1955	6.660	2.025	8.685
2. Weekly earnings, overall average, Jan. 1948—Nov. 1954	35.977	10.906	46.883
3. Hourly earnings, adult males only, Feb. 1947—Nov. 1954	0.885	0.262	1.147
D. *The Increase in Index Numbers, Begin of Period = 100*			
1. Index of daily wages, annual average 1948—1955	453	815	500
2. Weekly earnings, overall average, Jan. 1948—Nov. 1954	462	832	510
3. Hourly earnings, adult males only, Feb. 1947—Nov. 1954	566	1.036	626

[1]) In this series we had to go back to the Mandatory survey of wages in (Jewish) industry of February 1947 because the Histadruth survey of January 1948 provides no information on number of hours worked.

[2]) Exclusive of monthly-paid workers for whom no data on number of hours worked is available.

The bigger rate of increase in the third series, concerning hourly earnings of adult males, is not only due to the fact that the period of comparison is almost a year longer, but also reflects the contraction in the total number of hours worked per week, inclusive of overtime, from 49 in 1947 to about 45—46 at the end of 1954.

By relating the nominal growth of labour costs to the rise of the price level, as given by the cost of living (COL) index, during the same time-span, we obtain the change in real labour costs. This is done in the following table:

THE REAL GROWTH OF WAGES IN INDUSTRY

A. *Indices of Total Nominal Labour Costs, Begin of Period = 100*	
1. Index of daily wages, annual average 1948—1955	500
2. Weekly earnings, overall average, January 1948—November 1954	510
3. Hourly earnings, adult males only, February 1947—November 1954	626
B. *Consolidated COL Index, Begin of Period = 100*	
4. Annual average 1948—1955	252
5. Period January 1948—November 1954	285
6. Period February 1947—November 1954	310
C. *Indices of Total Real Labour Costs, Begin of Period = 100*	
7. Index of daily wages (1 × 100 : 4)	198
8. Weekly earnings, overall average (2 × 100 : 5)	179
9. Hourly earnings, adult males only (3 × 100 : 6)	202

Our third series is by far the most significant economically, not only because adult males comprise three-quarters of the industrial labour force, but even more so because it expresses the growth of labour costs in terms of an exact time-unit, an hour. By and large we may therefore conclude by saying that during the first eight years of the State's existence real wages increased by roughly 100 %.

Until 1952 the rise of real wages is in all probability *overstated* owing to the large-scale introduction of price control and rationing during this period which limited consumption, either drectly, by virtue of the fact of consumers rationing, or indirectly, by forcing people to buy on the black market at exorbitant prices not reflected, or not adequately so, in the official COL index. But by the same token since 1952 the rise in real wages is *understated* because of the progressive dismantling of the physical control structure and the gradual return to the discipline of the price mechanism which those years witnessed. For the State period as a whole therefore, and this of course is what we are primarily after, the respective, above-traced movements of nominal wages and the COL index

may be taken to hold as a fairly accurate measure of the development of real wages.

The doubling of the *supply* of Jewish labour-power in the Israel economy during the State period was therefore accompanied by the approximate doubling of its *real per capita price.*

17. Concerning the supply of capital in the Israel economy, it has certainly topped all reasonable expectations. During the seven years 1949—1955 the net import of capital (i.e. the excess of all imports of goods and services over all exports as registered in the international balance of payments of the State) reached the staggering sum of $ 2,065,000,000. If we add to this the visible trade deficit for the second half of 1948 at $ 103 million, then the total for the seven and a half years rises to $ 2,168,000,000. (The value of Arab abandoned properties which accrued to the economy, is omitted from this calculation.) How adequate was this volume of capital influx for the task of productively integrating into the national economy some 700,000 odd newcomers at wages and living standards double those obtaining at the outset of the period?

Original plans back in 1949 called for an investment outlay of I£ 1000 or $ 2500—$ 3000 *per capita* inclusive of all social overheads, such as the provision of new schools, hospitals, roads etc., the implicit underlying assumption being that this would suffice for the economic absorption of the new immigration at the then prevailing living standards. Assuming that one third of the population participates in the labour force, this yields an investment volume of $ 7,500—$ 9,000 per new gainfully employed person. By some strange coincidence this is just the rate of capital creation that was made possible by the vast capital influx. However, nothing came of this for two main reasons: — On the one hand, not nearly all of the capital import was in fact utilised for new net investment in the economy, while on the other the precipitate rise of real wages and living standards which occurred since then, made necessary a much higher investment outlay per capita.

Concerning the first factor, it deserves to be stressed that certain popular notions to the contrary there is nothing intrinsically bad or wrong for a country to incur a trade deficit which is the obverse side of the import of capital. On the contrary, for Israel such a situation was economically highly desirable and beneficial. Nor is Israel an isolated case; the classical historical example are the United States of America who, in the nineteenth century, developed their latent resources to a considerable extent with the help of European capital, preeminently British. The decisive issue is whether a given volume of capital import is utilised for the creation of new productive assets so as to render the country independent of eco-

nomic aid in the future (this is the true meaning of economic independence), or whether it is used (or shall we say abused) to prop up current living standards and to prevent the imminent collapse of an economy living above its means. It is in this respect that Israel's performance is so disappointing and foreboding. The utilisation of capital import in the Israel economy for investment and consumption is a big research project in its own rights and cannot be detailed here. The results of such a study for the years 1949—1955 are summarised in Appendix table 2 and suggest that only about 70 % of all capital imports were invested, the residue being currently consumed. Of a total volume of capital import of $ 2.1 billion only about $ 1.5 billion found their way at all into investment.

18. With respect to the second factor it may be mentioned that in the years 1954/55 the cost to the Jewish Agency Colonisation Department of settling new immigrants on the land in the Lakhish area has been budgeted as high as I£ 30,000.— per unit or family. At our calculated realistic exchange rates this comes to over $ 16,000 or about twice the originally planned rate per new gainfully employed person. Spread over a number of years this investment expenditure is inclusive of housing, and local irrigation but excludes the investment outlay of bringing irrigation water on the Yarkon—Negev line. As a second example we may cite the results of a random sample study of industrial investments in recent years, comprising twelve firms and probably biased in favour of large and highly mechanised enterprises, according to which average investment came to $ 10,500 per gainfully employed person. Investment in this context was defined as consisting of expenditure on fixed production facilities only, exclusive of residential housing, working capital, running-in expenditure etc.

In this context it may be pertinent to relate that out of a total investment of $ 1.3 billion in the Israel economy during 1949—1955 only about 55 % or roughly $ 1000 per capita were utilised for the creation of new productive capital assets (i.e. the sum of investments in irrigation, agriculture, power-generation, industry and transport) with the help of which workers can raise their marginal productivity. More than a third of the residual total was spent on residential aud public construction and the balance was expended on sundry projects for the provision of employment. (Fixed investment in U.S.A. manufacturing industry in 1948, expressed in 1953 prices, amounted to rather less than $ 4,000 per capita.)

The attainment of a marginal productivity-cost equilibrium in the labour market was therefore vitiated from two sides. While the rising level of real wages required a bigger per capita investment

outlay to screw marginal productivity to that level, the aggregate volume of investment funds available for the job was smaller by virtue of the diversion of capital to underpin the consumption structure of these high real wages. The dominant labour organization by enforcing those wages cut away from under its feet the only real prop for guaranteeing their maintainance by the development of appropriate productive capital assets. The inevitable result was that the growth of tangible capital assets in the economy fell far short of the corresponding growth in the labour supply so that at the ruling Histadruth wage tariffs the marginal cost of labour, exceeded its marginal productivity, under assumed conditions of full economic employment.

The impact of excessive wages on national economic development provides exciting topics of applied economic research. In the present context we must limit ourselves to the consideration of inflation. But in addition to high-lighting, as we have just done, the extent of the diversion of capital to current consumption, which was a pre-condition for the maintenance of excessive wages, it is imperative also to indicate the order of magnitude of the resulting unemployment of human resources in the economy.

19. The underemployment of human resources in the economy can be gauged as the sum of the five following groups:

1. Official unemployment registration at the labour exchanges.
2. Other unemployed actively seeking work who are not allowed to, or do not bother, to register. These two groups comprise the segment of what may be called open unemployment.
3. The low percentage of the population of working age, 14 years and above, who participate in the labour force.
4. The high percentage of the labour force engaged in trade and services;
5. Residual man-power under-utilization, through work rotation and "employment-padding", including organized, Histadruth-sanctioned resistance to dismissal of redundant employees, etc. These remaining three groups comprise the segment of what may be called concealed underemployment.

For group 1 there exist full current statistics.

The extent of group 5 can be assessed only with reference to newspaper reports, hearsay etc. and appears to be considerable.

The principal source of information for groups 2, 3 and 4 are the two labour force surveys which were conducted by the government in June 1954 and November 1955.

According to the June 1954 survey there were 42,600 fully unemployed Jews which equals 8.2 % of the Jewish labour force.

Concerning groups 3 and 4, Israel boasts of two world records: it has the lowest participation of the Jewish population of working age in the labour force, (49 %, as against 60 % in the U.S.A., about 65 % in advanced European countries and higher still in under-developed countries), and it has the highest concentration of its labour force in trade and services, (44 % as against 42.8 % in the U.S.A., 38 % in the U.K., 25.7 % in France etc.).

By raising the participation of Israel's Jewish working age population in the labour force to no more than 60 %, another 100.000 people would be added. Decreasing the number of those engaged in trade and services to no less than 35 %, 50,000 people would be freed for more productive pursuits. Halfing the rate of open unemployment to about 4 % of the labour force would yield another 22,000 workers, while the elimination of the grosser forms of residual man-power under-utilization (our group 5 above) could most conservatively be expected to raise the grand total to a minimum of 200,000, or 40 % of the labour force as per June 1954.

During the survey week 13th—19th June official unemployment registrations with the labour exchanges averaged 12,000 workers daily. This figure equals 28 % of all open unemployment and no more than 6 % of our total calculated mal-utilization of man-power in the economy at that time.

In view of the low living standards prevailing in Israel, relative to the U.S.A. etc., and the unending bitter daily struggle for a days work among so large a segment of the new immigrant population, these figures reflect above all the terrible deficiency of useful job opportunities in the Israel economy.

The first provisional results of the November 1955 labour survey though they indicate some improvement (the labour force went up to about 54 % of the population of working age and open unemployment fell to below 8 % of the Jewish labour force), they bear out the broad results of the first labour survey concerning the *staggering underemployment of human resources in Israel.*

20. Israel's poor performance in providing useful job opportunities for its expanding population, and this despite the massive capital influx, is of course a direct outcome of the maintenance of real wages above their equilibrium level. This would suggest that in any given situation there exists only one uniquely determined equilibrium wage level. This view is unexceptional when considered statically but it is rather less than the full truth in a dynamic situation. For along with other factors, the pressure of high wages on production costs sometimes stimulates new investment, of more up-to-date, labour-saving equipment etc., in an effort on the part of producers to reach a new wage equilibrium at a higher marginal

productivity level of labour. The U.S.A. is a classical example of what is called a high labour-cost economy. It has transformed Belgium since World War I from a low labour-cost and technically backward country to one of the most advanced economies on the European continent to-day.

Why did the same trick not work in Israel? It did indeed but with the most unfortunate results. Excessive wage rates co-existing with cheaply priced imported capital equipment did unleash a powerful tendency for the whole-sale replacement of labour by machines. But in view of the vast influx of Jewish labour-power there never existed the remotest chance to absorb productively into the economy all the available labour supply at the excessive rate of labour-capital input combination which was dictated by the high prevailing wages. The inevitable result was the development in Israel of a woefully lopsided economy where a small superbly equipped industry, agriculture etc. co-exists with a huge pool of (new immigrant) unemployed, underemployed, mal-utilized labour-power, as indicated above. With high wages its like with poison: administered in small doses it may put a sick man back on his feet again; taken in too big amounts it will kill that same man stone dead!

It is worth noting in passing that within that segment of the economy where economic employment continued to be possible owing to the introduction of new capital-intensive and labour-saving equipment, the marginal productivity of labour also increased greatly — and for the same reason. Unfortunately, there is no overall reliable measure of labour productivity available for the period under review. Only with the introduction by the Central Bureau of Statistics of the new index of industrial production in 1955 which, moreover, is based on the same sample as the index of industrial employment, does the accurate measurement of productivity in industry move into the realm of possibility in future years. Meanwhile, all we can say is that on purely theoretical grounds, if wages, the marginal cost of labour, rose by about 100 % in real terms, then the marginal productivity of labour must have risen by a comparable degree, for otherwise the workers concerned could not be employed any more unless indeed one of the following conditions obtained:

(1) That the firm in question earned exaggerated profits before;

(2) Exclusion of the firm's products from the COL index (construction) or their inclusion to a slight degree only (sundry luxuries);

(3) Erosion of the firm's capital;

(4) Direct and indirect subsidisation.

21. Given then a level of aggregate effective demand which is adequate to provide full employment for that segment of the labour force whose marginal productivity, aided by highly intensive capital investments, is equal to its marginal cost, the standard Histadruth wage rates, a large residual sector of the total labour supply will a priori be condemned to unemployment because bereft of similar intensive capital investments its marginal productivity will be far below its marginal cost. Such a situation could not last for twenty-four hours because the unemployed population would simply starve to death. The Government could of course attempt to tax away part of the income accruing to the employed population in order to alleviate the distress of the unemployed but this by itself could not possibly suffice. But of course there is the vast influx of capital which on one hand provides additional economic resources, and on the other permits the expansion of effective demand beyond the full employment limit for that part fo the labour force whose marginal productivity equals its marginal cost, i.e. the prevailing level of wages.

Let us suppose at first that the Government is very resolute in its intention to utilize all the capital import for new productive investment. Total employment in the economy will then be up by the measure of the investment effort. Because of the high price of labour, capital-intensive methods of construction etc. will be used so that the amount of additional employment generated by a given volume of invesment will be smaller than would be the case if domestic labour-power were cheaper. In any case the relation between the investment effort, as long as it is determined with reference to economic considerations alone, and the employment requirements of the economy, is purely accidental, and unless we visualize an even for Israel phantastic volume of capital import, it cannot lead to the productive absorption of all the available labour-supply. So despite the employment-generating impact of capital influx in the investment sector of the economy there remains considerable unemployment.

Sooner or later Government will be forced in an effort to alleviate the unemployment, to expand the money supply by incurring budget deficits and/or authorizing the expansion of bank credit. But, and this is the decisive point to bear in mind, *money expansion or not, excessive wages still remain excessive*. For the principal ways of expanding economically-worthwhile, as contrasted with artificially-induced, employment in the economy are limited to the following:

1. Lowering money wages relative to the price level, i.e. directly reducing the marginal cost of labour, which is precluded by definition by the existence of excessive *real* wages.

2. Lowering money wages relative to the operative rate of exchange for exports, i.e. reducing the so-called (export) dollar wage, to absorb additional labour-power in an export drive, — this possibility will be discussed in greater detail further below.
3. Increasing the marginal productivity of labour *un-compensated* by corresponding real wage increases, which is mainly a function of additional highly capital-intensive investments and runs up against the fundamental capital bottleneck in the economy.

The additional employment generated by the Government with its enlarged money supply will therefore belong to the following principal categories:

1. Subsidizing additional employment in the economy by price subsidies, the granting of cheap interest loans for working capital etc., which in the final analysis are ways of *indirectly* reducing the marginal cost of labour to the producers, with government bearing the difference;
2. Increasing current employment in the public sector of the economy, i.e. in central and local government, the national institutions etc.;
3. Subsidizing additional investment, either undertaken by the public sector itself, in its public works programmes, publicly owned companies etc., or financed by long-term, low-interest loans from Governments Development Budget.

Now what all these methods of increasing employment in the economy have in common is that the volume of additional effective demand generated *exceeds* the volume of additional economic values brought in being. This in fact is just another way of saying that the marginal cost of that additional employment *exceeds* its marginal revenue product, which in turn is essentially the definition of artificially-induced employment as contrasted with economically worthwhile employment. The result is *the emergence of demand inflationary pressure in the economy and this, to judge by experience, long before the expansion of the money supply has succeeded in eliminating all open unemployment.* So we get the paradoxical co-existence of demand inflation and unemployment.

Hence in trying to cure unemployment Government gets itself saddled with demand inflation. And it now attempts to parry the threat of rising prices by increasing capital imports (if it can) and/or diverting a sizeable slice of it to current consumption in an

effort to smother demand inflation. This indeed can and is being done, there really is nothing easier than this, but only at the cost of foregoing economic development and the attainment of what, in an access of wild hope, is sometimes alluded to as economic independence. What it really amounts to, at the best, is the redistribution of the national income in favour of the present generation and at the expense of our children in the next generation. At worst it means wilfully placing into jeopardy the survival of the State and the whole Zionist enterprise.

The principal function of the increased capital import, or of the greater diversion of a stationary total to current consumption, is to translate a *nominal* money supply expansion into a *real* money supply expansion. The resulting growth of aggregate effective demand in the economy will have a double impact on domestic employment. In the first place, owing to the greater financial resources in real terms placed at the disposal of the government and other public agencies, a greater volume of publicly-sponsored employment can be generated. (Here is the essential clue why no less than 30 % of Israels civilian labour force is engaged in services as against less than 24 %, inclusive of the armed services, in the United States of America themselves!). In other words, there will take place a shift within the economically-unemployed segment of the labour force, from open to concealed unemployment, (or subsidised employment). Secondly, and this is the crux of the matter, wherever production bottle-necks exist not as a result of inadequate productive capacity but because of scarcity of imported raw materials, semi-processed goods etc. to be finished at home, (and this situation is typical of large areas of manufacturing in Israel), then their more generous import owing to bigger capital imports etc., which moreover coincides with an expanded real money supply, will give rise to the expansion of economic employment. Wherever local production cannot so be expanded by bigger raw material etc. imports, as for example over large areas of agriculture, the growth of aggregate effective demand will exemplify itself in an enlarged import of finished goods. In this way the *internal* economic employment anomaly of the country can be ameliorated at the cost of a deterioration in the *external* payments anomaly of the country. In other words, with the aid of an increase in the subsidy which the national economy receives from the outside world, i.e. our net import of capital, the volume of economic employment at home can be augmented.

In essentials the process is a very simple one. Abstracting from the contingency of bigger savings, the expansion of the real money

supply leads to a corresponding expansion of aggregate effective demand and of potential living standards of an assumed stationary population, in the economy. The enlarged influx of capital from abroad turns this into a real, consummated rise of living standards. The increased flow of consumption goods involved in an increase of living standards derives both from bigger imports, of raw materials etc. as well as of finished goods, and from bigger local production with the aid of the enlarged volume of raw material etc. imports, in accordance with the marginal income propensity to import. To the extent that domestic production is expanded in this way, with possible further positive repercussions in the investment secor, economic employment will be on the increase.

Given the fact of excessive real wages the Israel economy is impaled on one or other of the horns of massive unemployment or the massive consumption of national capital. Rising prices could of course cut through the gordion knot by lowering real wages but this is substantially frustrated by the existence and operation of a quasi-automatic wage-price escalator. Shorn of its power to cut real wages inflation offers no solution at all to the dilemma. Neither is it an unavoidable accompaniment of the existence of excessive wages. For if Government were willing to tolerate mass unemployment it would be possible to run the economy without inflation. Alternatively, if Government would acquiesce into a yet bigger diversion of capital for current consumption, it would once more be feasible to maintain monetary stability in the economy. But Government, wanting neither one nor the other, finds itself falling between two stools as it were, and what it falls into is inflation. All that inflation, therefore, really does is to vent government's mute protest that it wants neither mass unemployment nor yet massive capital consumption. Beyond that it disrupts and disorganizes the economy and therefore makes things worse than they otherwise would be. At the most inflation can be credited with the function of acting as a conductor, or suction pump forcing government's hand to acquiese in the bigger consumption of national capital in the interest of monetary stability. In concrete economic life the result of all these conflicting forces tearing in Government's breast is a hotch-potch mixture compounded of varying degrees of severity of unemployment, capital consumption and rising prices, at one and the same time.

22. This then is the fundamental theoretical framework within which inflation in Israel since 1948 has to be considered. Excessive real wages give rise to two basic dis-equilibria in the economy:

1. An internal dis-equilibrium — between the demand for and

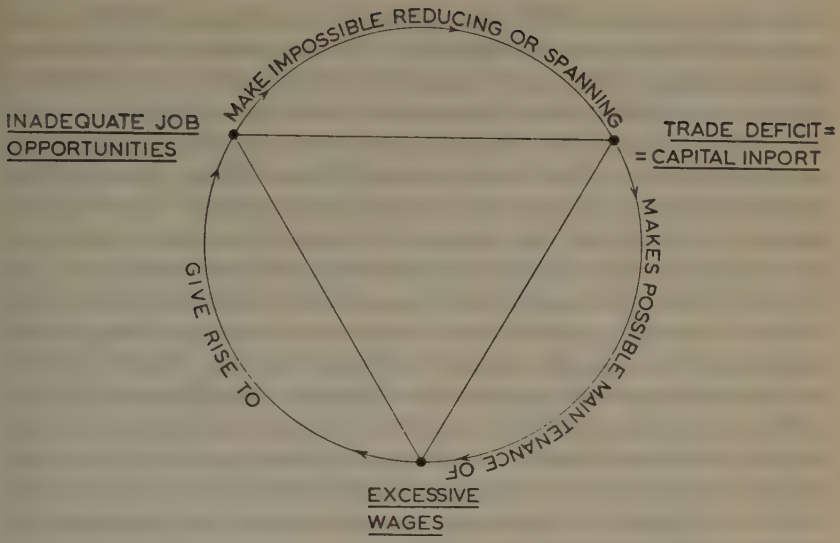
supply of useful job opportunities, or the inability to maintain full economically worth-while, spontaneously — generated employment;

2. An external dis-equilibrium — between the demand for and the (autonomous) supply of foreign currency or the inability to balance the country's international payments out of its own resources.

And monetary policy, the degree of inflationary pressure in the economy, is essentially just an instrument for relatively shifting the economy from one dis-equilibrium to the other, or a device of inter-dis-equilibria switching.

The internal and external dis-equilibria and the excessive wage level are connected by an intimate, triangular interrelationship. Capital imports make possible the maintenance of excessive real wages, primarily by providing the economic resources with which that part of the labour supply which is denied economic employment can be kept alive. The incidence in turn of inadequate job opportunities constitutes a decisive cause why the foreign trade and services deficit cannot be diminished; firstly, because domestic production cannot be expanded sufficiently to reduce the trade gap by reducing imports and augmenting exports; and secondly, because capital imports themselves cannot be fully utilized for the all-important task of advancing towards viable economic independence. And so the circle is complete, the trap closed; the current trade deficit in the sense of the influx of unrequited wealth makes possible excessive wages, while excessive wages make impossible reducing the trade gap in the sense of attaining viable economic independence.

This mutually-determining triangular relationship between wages, employment and capital import can be set out in diagrammatic form:



ISRAELS ECONOMIC MERRY—GO—ROUND

We have here a truly circular movement with no clearly discernable beginning and end. The real causative factor, if we can speak of such at all in the present context, may be pinpointed on the availability of capital imports which by making possible the maintenance of excessive wages, provides the original thrust for putting this economic perpeto mobile into motion.

23. Back in 1948 the development of some measure of demand inflationary pressure was probably unavoidable. Given the infant State with its disrupted national administration and a bloody war on its hands, a large part of public expenditure inevitably had to be financed by resort to the printing press, and this gave rise to inflation despite the offsetting effect of massive capital import. The growth of excessive real wages which went on full blast even during that time was of course a major contributing cause to the development of inflation because it forced government to print a larger amount of bank-notes than would otherwise have been necessary, in order to gain command over a given volume of real resources. It seems incredible to relate but during 1948 alone, the year of State founding, of desperate war-fare against an implacable foe, of the beginning of the historic "Ingathering of the Exiles" etc., basic wages in Jewish industry were increased by 15% —20 %, social charges expanded in scope and even the ceiling income on which cost of living allowances are payable was raised by 19 %.

In the spring of 1949 the policy of suppressed inflation was initiated. While one executive prong of Government, the treasury, injected without respite new money into the arteries of the economy, another, the Ministry of Supply and Rationing, with great gusto kept pushing down the (official) price level by administrative decrees. Thus during the fifteen months March 1949—June 1950 the nominal money supply expanded by 48 % while the COL index was lowered by 14 %, so that the *real* value of the money supply as measured by the COL index expanded by no less than 72 %. At the same time nothing effective was done to syphon off from the market the excessive purchasing power so called into being. There supervened all those developments which have been briefly alluded to above; the sapping of economic effort, the development of black markets inclusive in foreign currency, and the switchover of resources from the essential to the inessential sectors of the economy. In the end the policy of suppressed inflation had to be abandoned when the structure of physical controls on which it rested was in imminent danger of collapse.

However bankrupt in actual fact, suppressed inflation offered one of the principal theoretical solutions to the problem of full employment under conditions of excessive wages. Though the ironclad link between money wages and the (official) price level could not be broken, manipulation of that price level made possible, at least for a time, the severance of money wages from the level of the money supply. By thus lowering nominal wages in terms of the money supply full employment, spontaneously-generated and artificially-induced, could be maintained in the economy. This was of course associated with enormous waste, particularly of foreign currency resources, to keep up he illusion of prosperity. However, as we have seen, in the end the system broke down. The whole episode serves as a typical illustration of what we alluded to above, that if the escape valve of inflation is not permitted to function, it will precipitate a more severe disturbance elsewhere in the economy.

The New Economic Policy (NEP) of February 1952 openly endorsed a new phase which had in fact been gathering momentum beneath the official cloak ever since the second half of 1951. In contra-distinction to the former period of "suppressed" inflation we may call this the phase of "opened" inflation, because the previously accomplished but hitherto officially suppressed depreciation of the real purchasing power of the Israel Pound was now post facto given open expression by a far-reaching upward adjustment of prices including the all-important official price of foreign currency. At the same time care was taken not to generate new inflationary pressure by placing a firm lid on new money creation. With

the official dismantling of physical controls, monetary policy came into its own as the gear-box of switching the economy between internal and external dis-equilibrium. During the eighteen months January 1952—June 1953 the nominal money supply expanded by 16 % only while the price level rose by 74 % so that the real value of the money supply contracted by over a third. But if the money supply came into its own so did the automatic COL allowance mechanism. In fact wages and salaries rose rather more than the price index so that even during that period earned incomes advanced in real terms. As a feat of wage policy this is second only to the 1948 performance.

At first everything went well enough. But soon the slack of excessive purchasing power was taken up by the precipitate upward sweep of the price level. While the Government, initially at least, stood its ground against an inflationary expansion of the money supply, Histadruth stood equally firm against an economic salvation-bringing contraction of real wages. Topping it all cost inflationary elements made themselves increasingly felt in pushing the price level up even after the "opened" inflation adjustment had largely spent its force. It was a matter of adjusting wages to-day, via the COL allowance mechanism, to yesterdays price increases, which will give rise to another round of cost-induced price increases to-morrow and so on ad infinitum.

The inevitable result of all this was the emergence of unemployment on a large scale. Unfortunately, the only current statistics available are the official unemployment registrations with the labour exchanges. As an absolute measure of underemployment of human resources in the economy they are of course quite meaningless as we have seen above. Their importance in the present context derives exclusively from the insight they afford into relative change, and they are used here for that purpose in lieu of anything better. Thus unemployment registrations with the labour exchange rose from an annual average of 6,300 in 1951 to 9,400 in 1952 (6,400 in January as against 16,200 in December), and to 17,700 in 1953, an increase of 180 % for the two years 1951/53. The growth in unemployment must be ascribed in the main to three causes: the drop of private employment opportunities mainly in the field of inessentials which had previously been engendered by the glass-house atmosphere of suppressed inflation; the contraction of investment activity and particularly of construction; and most important the diminution of Government budget deficits with its corresponding inability to finance the previous volume of artificially — induced employment in its many guises.

True to our theoretical framework the country's external dis-

equilibrium improved during those years. Imports (of goods and services) fell from an apex of $ 427 million in 1951 to $ 393 million in 1952 and to $ 365 million in 1953 — while exports rose from $ 56 — $ 86 — $ 102 million during the same time-span. Israels trade and services deficit contracted accordingly from $ 371 million in 1951 to $ 307 million in 1952 and to $ 263 million in 1953, a drop of $ 108 million or of 29 %. The improvement of the external dis-equilibrium was also due to a number of related factors. Imports dropped in the wake of the contraction of overall effective demand in the economy, its magnitude being determined by the marginal income propensity to import with which we have already made acquaintance. It should be noted that this propensity itself underwent changes during those years, as the result of the devaluation of the Israel Pound, by the rise of import prices relative to the domestic price level. The contraction of effective demand also gave a fillip to exports by making the domestic market less profitable. The relative adjustment between domestic and foreign prices of course further underlined this tendency. To the extent, however, that exports expanded they provided a counterbalance to the contraction of imports and of employment, in both cases for exports. This really amounts to a shift in the nature or origin of effective demand from domestic to foreign markets.

Sometime towards the end of 1953 the Government capitulated by authorizing the expansion of the money supply and the pendulum swung into the opposite direction. During 1954 the *real* money supply expanded by 11.6 % made up of a 20.1 % expansion of the nominal money supply against a 7.6 % increase in the price level. During the first seven months of 1955, the real value of the money supply expanded another 16.2 %, composed of a 18.8 % rise in the nominal money supply against a 2.2 % rise in the COL index.

The reversal of monetary policy switched the economy back to graver external dis-equilibrium while ameliorating the internal dis-equilibrium. During 1954 average unemployment registrations at the labour exchanges fell back by 25 % to 13,200 and during the first seven months of 1955 declined by another 30 % to 10,081 in comparison with the same period in 1954. (Towards the end of the year registered unemployment rose once more probably very largely due to the dis-continuation of money expansion since July. For the year as a whole daily average registrations were however still 18 % lower than for 1954).

Imports during 1954 at $ 376 million increased by 3 % but exports jumped by 32 % to $ 135 million. The trade and services deficit contracted therefore by $ 22 million or 8.3 % to $ 241 million. The

improvement of the external dis-equilibrium at a time of monetary expansion runs counter to our postulated theoretical framework and therefore merits elucidation. In the first place the terms of trade moved significantly in Israel's favour during 1954. But even after adjusting the foreign trade data for this there remains a substantial expansion of export volume to be accounted for. This was due firstly to the bumper citrus crop during the 1953/54 season, and secondly to the introduction of the IL 1.800—$ 1.00 exchange rate for exports half-way through 1953. Its stimulating effect on exports made itself felt already during the second half of 1953 but only during 1954 did it attain to its full momentum.

During 1955 imports (of goods and services) soared to an all-time-high of $ 433 million while exports at $ 139 million remained virtually stationary. The foreign trade deficit, our external dis-equilibrium, worsened therefore by $ 53 million or 22 % and reached $ 294 million, the worst performance since 1952. By 1955, owing to the intermediate price attrition, the IL 1.800—$ 1.00 exchange rate had largely lost its stimulating effects on exports and this together with the booming home demand brought the audable continuous expansion of exports ever since 1951 to a stand still.

It is interesting to observe that in 1954 it proved possible to cut down unemployment by monetary expansion and at the same time to raise exports significantly by the prudent use of monetary incentives, i.e. favourable exchange rates. True, most of the external gain was promptly swallowed up in bigger imports but the experience does seem to point to a way of immobilizing, to a limited extent at least, the barren employment — foreign payments dis-equilibrium dilemma in the meshes of which the Israel economy is caught. The trouble of course is the double inflationary pressure that is released in this process, firstly by having to finance export premiums, assumed to be on a large scale, by budget deficits, as an alternative to cutting down development, and secondly by the increased inflationary pressure corresponding to the decreased volume of unrequited imports. As a second best, part of the inflationary impact of export-premium finance could be offset by an increase in imports corresponding to the expansion of exports so that the absolute trade deficit would remain stationary. This substantially is what happened in 1954 and it really amounts to the export of local unemployment while leaving the basic problem of economic independence unaffected. This line of policy may then be looked upon as a useful but limited stop-gap palliative, pending more lasting and more radical reforms elsewhere.

Inflation and the banking community

24. In the popular mind the banks and their mysterious, nefarious financial machinations are often held responsible for the ravages both of inflation and depression. In fact the thing that stands out from the whole foregone analysis is the essential innocence of the banks in it all. Theoretically the banks could still unleash a demand inflation by suddenly deciding on their own to expand the volume of credit massively. But in fact their power of additional credit creation has been under control ever since the fall of 1950 and for over two years now there has been in force a complete credit freeze. If this freeze and earlier quantitative credit restrictions have never been completely enforced this was not due to insubordination on the part of the banks but to Government decision, which in turn was dictated by the need to expand the money supply in order to alleviate unemployment. And as we have seen, given the new labour influx through immigration and the limitations of capital supply, the national employment situation has been mainly a function of wage policy. All this amounts to saying that monetary policy in Israel is in the last analysis determined by the Histadruth rather than by the banks [1]).

Recent economic theory has taken cognisance of the fact that trade unions can determine monetary policy and this has already been assimilated into economic jargon by referring to such economies as being on the "wage or labour standard". The significance of this term can be highlighted by relating it to the famed "gold-standard" on which it is patterned. The gold standard is a form of monetary management that in its original, unadulterated meaning and practice rested on two foundations: the value of money is fixed in terms of a certain weight and fineness of gold, and the volume of money is determined by the available stock of gold in the country. Then if the system is allowed to function freely you get an automatic adjustment mechanism between a country's internal and external equilibrium. Suppose that prices and wages in a country on the pure gold standard rise relative to other countries with which it trades. As its international trade balance worsens there will be an efflux of gold to cover the deficit. The resulting contraction of the money supply at home will lead to depression, unemployment and

---

[1]) It is worth noting in passing that in the same way Histadruth also determines profit margins in the economy. For all other things being equal, the higher the level of real wages the greater the volume of money supply expansion necessary to maintain a tolerable level of employment, and the bigger the money supply, read aggregate effective demand, the bigger profit margins. This in fact is one aspect of the futility to redistribute the national income in favour of the working class by general wage rises in Israel.

lower price and wage levels. The impact on the gold-importing country will broadly be the opposite and these two conflicting trends will continue to operate until external equilibrium has once more been established. Under the gold standard, which is just a specialized case of what may be called a "monetary-standard" economy, we see therefore that wages accomodate themselves to the money supply. In a "wage standard" economy, hence its name, the opposite is the case and it is monetary policy that has to accomodate itself to the ruling level of wages. The dominant feature of a "gold-standard" economy is external equilibrium even at the cost of temporary internal dis-equilibrium, until price and wage levels have adjusted themselves to the new money supply. The dominant consideration of a "wage-standard" economy is internal employment equilibrium even at the cost of a chronic external payments dis-equilibrium. In this sense Israel is truly a classical example of a "wage-standard" economy.

On closer reflection however it would seem that the identification of Israel with a "wage-standard" economy can be exaggerated. The principal ingredients of a "wage-standard" economy are two: real wages are rigid and a certain level of employment, which usually means some approximation to full employment, is maintained in the economy. Do these conditions really apply to *all* of the labour supply in the Israel economy? Since 1952 Histadruth has sanctioned cut-wage rates for people employed in emergency, public works, projects etc. which come only to about 70 % of standard wages for unskilled labourers. The workers subject to these cut wage-rates are of course predominantly new immigrants. Agricultural settlers in new immigrant villages who are employed on outside work are paid at lower rates still. Concerning employment, suffice it to say that according to the June 1954 Labour Survey the rate of unemployment among new immigrants was twice the rate among the old Jishuv, — 11 % against 5.6 %. It would seem therefore that the "wage-standard" economy applies predominantly to the old-established sector of the working population and is to a certain extent maintained at the expense of Israel's more recently "Ingathered Exiles".

25. It is sometimes alleged in Israel that the high interest rates charged by the banks are responsible for inflation. The argument runs that since interest is an item of cost high rates mean higher costs, creating inflationary pressure. There may be a speck of truth in this contention but it is wholly fallacious because it ignores other important factors in the situation. High interest rates act as a powerful selective agent on investment, pruning proposed capital projects to the bone and so keeping aggregate expenditure down. At the

same time, by encouraging saving habits high interest rates cut down current consumption. In fact so far from creating inflation dear money as it is called is almost universally recognised as the most powerful weapon in the armoury of monetary controls for combating inflation. Since January 1955 for example Great Britain has raised its official bank discount rate from 3%—5½ %, all in efforts to contain inflationary pressures. Other European central banks have followed suit for similar reasons though on a lesser scale.

The danger of high interest rates is real enough but it lies elsewhere: in their relation to profit margins. The significance of this relation was greatly stressed by Silvio Gesell and later on became one of the cornerstones of the Keynesian system. It is really very simple. If the marginal rate of interest exceeds what Keynes called the marginal efficiency of capital then it obviously is to the advantage of capitalists to lend their money at interest rather than to invest it in useful enterprise. The result is a fall-off in investment volume and economic stagnation. What matters in this context are not *average* but *marginal* interest and profit rates, namely those which face a given capitalist on the market at any one time. This danger of excessively high marginal interest rates is a very real one in the Israel economy to-day when it is remembered that one can earn up to 20 % on discounting short-term, commercial bills, with virtually no risk of capital loss involved, save through the depreciation of the currency.

These high marginal interest rates are above all the outcome of the structure of the money market in Israel. Interest is the price of money, (hence the terms "cheap money" and "dear money") and like all other prices in a free economy it is determined by the interplay of demand and supply. In Israel the money market is compartmentalised into three big sectors according to the prices ruling in them. Firstly there is the subsidized market for money of Governments Development Budget loans, the credits advanced by the National Institutions for agricultural colonization, housing mortgages, etc. These are mainly, though not exclusively, long-term loans for basic investment and are disbursed at very low interest rates up to about 6 %. Secondly, there is the official market, also containing an element of subsidy, clustering around the hitherto legal rate of interest of 9 % per annum, and with commission payments and sundry fees reaching up to about 12%—15 % [2]). Finally

---

[2]) The Interest Law of March 1st, 1957, which supersedes the Ottoman Interest Law of 1887, authorises the Minister of Finance after consultation with the Governor of the Bank of Israel, and in agreement with the Finance Committee of the Knesseth (parliament), to fix maximum interest rates. Courts are empowered to reduce exaggerated interest rates to the legal ceiling by releasing debtors from

there is the free market of money where practically unlimited funds can be had at 18 %—20 %, but where rates have been known to range as high as 3 % per month or 36 % per annum. Probably no more than about 15 %—20 % of the total credit volume from all sources outstanding at any one time is transacted at these free money rates, which does however not reduce one iota of their crucial significance as the ruling marginal rates on the money market.

These high marginal interest rates are like the proverbial iceberg whose tiny top sticks out of the water supported by the enormous mass submerged beneath the surface. If it were not for the underlying subsidized and official money markets at which the overwhelming volume of loans are transacted it would not be possible for the marginal interest rates in the free market to be as high as they are. The excessively high marginal interest rates are therefore an inevitable by-product of the arbitrary compartmentalization of the money market. And short of the complete suppression of the free or "grey" market for money, in the feasability of which no one seriously believes, only the replacement of the compartmentalized by a unified money market can succeed in reducing the marginal price of money. It would be foolhardy to try and predict here at what level interest rates would finally crystallize in a unified market. There are too many imponderables involved: the elasticily of demand for money, i.e. by how much the demand for money would go down in the present subsidized and official markets as a result of a rise in its price, and equally by how much demand would expand in the present free market as its price dropped; the elasticity of supply for money i.e. by how much the supply of loanable funds would expand with a rise in its price, this is of particular importance for banks who would be able to offer more attractive deposit rates to their customers in return for higher loan charges; expectations of further inflation etc. On the basis of present conditions we may hazard the guess that in a free unified money market the standard interest rate would probably fluctuate between 12 %—15 %. For a capital-starved economy like Israel where the return on capital is, or should be, still very high this

---

their obligation to pay and forcing creditors, in case of need, to refund the excess. Creditors are also liable to a fine of up to IL 10,000 or five times the amount of the exaggerated interest except in he case of bona-fide bank deposits.

In an ordinance published on the same day, the general maximum interest rate was fixed at 11 % per annum except for loans to agriculture and manufacturing which bear a maximum applicable rate of 10 % only, unless advanced by credit cooperative societies. On linked loans, i.e. where the value of principal and interest is linked either to the official parity rate of exchange of the Israel pound to the U.S. dollar or to the cost-of-living index, the legal ceiling rate of interest was fixed at 6½ %.

cannot be adjudged an excessive price for money, particularly when it is remembered that in an old capital-sated economy like Great Britain the official bank rate is 5½ % so that ordinary commercial Advances or Overdrafts probably range up to 7 % or more. In Germany to-day charges on overdrafts add up to 10 %.

Alas, there is a hitch in all this immaculate logic. The present structure of subsidized interest rates is not an isolated, disconnected, accidental short-coming of the economy that can be repaired without trouble by sweet reasonableness; it is rather an integral part of the whole distorted national economic edifice that has been erected on the foundations of excessive wage rates. For as we already had repeated occasion to observe, excessive wages give rise to excessive capital intensity in new investment in order to screw the marginal productivity of labour up to its marginal cost. And the Government has been trying all along to stimulate and encourage such investment by subsidizing it, among others also through long-term low-interest loans. To remove cheap-interest loans without also doing away with excessive wage rates would therefore make things worse. Government could of course openly subsidize such investments as it feels merits special treatment, like agricultural colonization etc., but as in the case of cheap exchange rates, once you bring subsidies out into the open and their staggering cost are obvious to everyone, it becomes much more difficult to continue with them.

It may be argued that the government in its efforts to stimulate investment has also a vital interest in bringing down the marginal rate of interest in order to enhance the economic worthwhileness of new investment in accordance with the Gesellian marginal interest-profit relation. The trouble here is that usually no one is interested greatly in the economic worthwhileness of new investment, its primary purpose being just another way of subsidizing employment. Alongside the "pretense" employment of overstaffed administrative hierarchies, and the "make-believe" employment of public works, we may coin this the "feel-good" employment of sponsoring new investment.

26. Is inflation then an inevitable by-product of the Israel economy the way it is presently constituted? The surprising reply of the whole foregone inquiry is no, not at all. Inflation essentially is what we defined it above, governments "mute protest" that it wants neither mass unemployment nor yet the massive consumption of national capital. The moment Government realises the futility, and indeed the added harm, of this form of protest it can do without inflation. During 1952/53 despite the rapid rise of the price level, hardly any *new* inflationary pressure was generated in the economy but this was purchased at the cost of a fearful growth of

unemployment. Again during 1955 there was comparative price stability, but the country's trade deficit widened by $ 53 million or 22 %.

Would the elimination of inflation solve the country's fundamental economic problems? Once more the answer is an emphatic no. Theoretically it would be possible to flood the country with such an amount of investment as to integrate productively the total available labour supply in the economy at the present level of excessive wages. In reality this is ruled out of court for at least three pertinent reasons: Firstly, even if all the capital import plus domestic savings were dedicated to that purpose alone they would not suffice for the task at hand, and the trend for capital imports in the future is to go down — not up. Secondly, the maintenance of excessive wages requires the current consumption of a considerable amount of available capital funds leaving still less for investment. And thirdly, once more owing to the existence of excessive wages, there are not nearly enough economically worthwhile investment projects about to be financed — even if the money were available. This paucity of viable investment *projects* rather than of investment *funds* has in fact become one of the most burning economic issues in recent years and cabinet ministers have repeatedly given forceful expression to it.

Apart from the futility of suppressed inflation and the pallid palliative of export premiums, discussed above, only the timely operation on the level of real wages can prevent the collapse of the national economy the moment the flow of unrequited, solicited dollars peters out.

APPENDIX TABLE 1:
CONSOLIDATED COST OF LIVING INDEX, 1939—1955 (September 1951 = 100) [1])

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Annual Average .		*32*	*38*	*53*	*63*	*65*	*69*	*73*	*74*	*92*	*95*	*88*	*97*	*153*	*196*	*220*	*233*
January . . .	—	30	35	48	59	64	67	72	74	80	101	88	90	113	181	214	228
February . . .	—	30	35	49	59	63	67	71	74	82	101	87	92	120*	182*	216*	228
March	—	30	36	52	60	63	67	71	74	85	101	87	93	132*	184	217	229
April	—	30	35	53	63	64	71	74	73	90	102	87	95	144*	187	217	230
May	—	31	36	51	64	64	71	74	73	92	98	87	96	150	191	218	230
June	—	32	38	51	64	63	67	72	73	94	96	87	95	157*	197	214	232
July	—	32	38	51	65	63	69	72	73	97	94	87	96	162	200	217	233
August	27	33	39	54	66	66	70	73	74	98	92	88	98	165*	201*	222*	231*
September . .	—	33	39	55	65	67	71	75	75	98	90	89	100	169	205	227	239
October . . .	30	34	42	56	66	68	72	76	75	97	89	89	103	173	207	227	238
November . .	—	36	43	58	66	67	72	75	75	99	88	89	105	175*	208*	228	236*
December . . .	30	36	45	58	64	66	71	74	77	100	88	89	107*	178	212	228*	239

[1]) August 1939—December 1950, old Jewish Agency index; December 1950—September 1951, interim index; September 1951 forward, new index.

*) The asterik indicates index numbers on which the cost-of-living allowances were based (as from the 16th of the following month) since the end of 1951.
(By courtesy of Prof. A. P. Lerner).

APPENDIX TABLE 2:

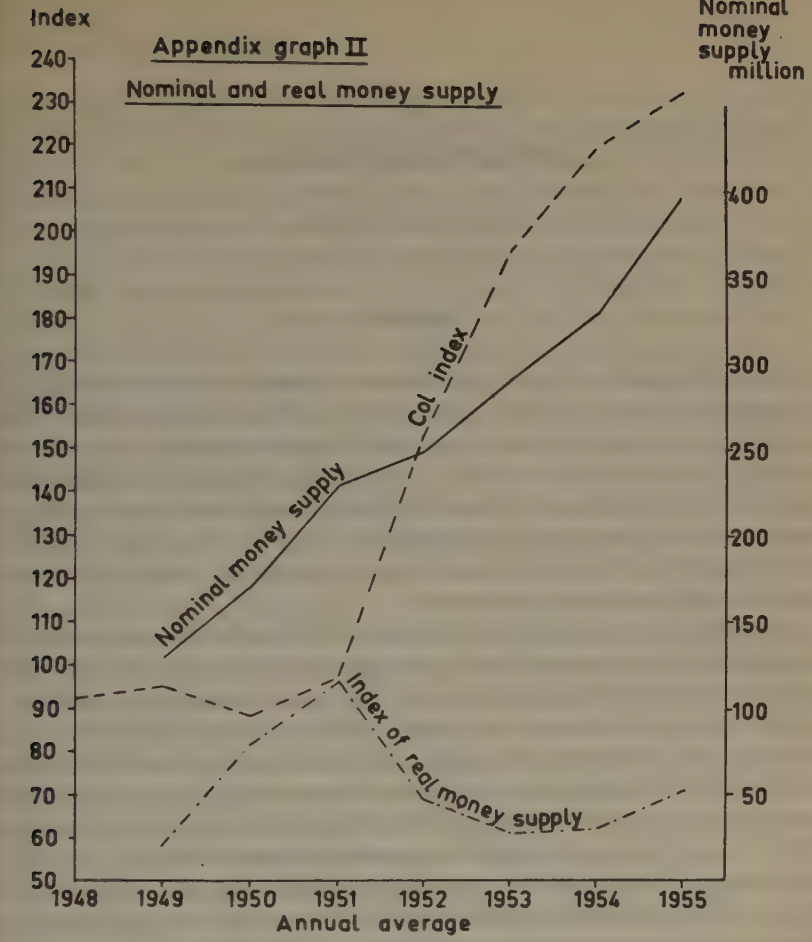
THE UTILIZATION OF CAPITAL IMPORT FOR INVESTMENT AND CONSUMPTION. 1949—1955

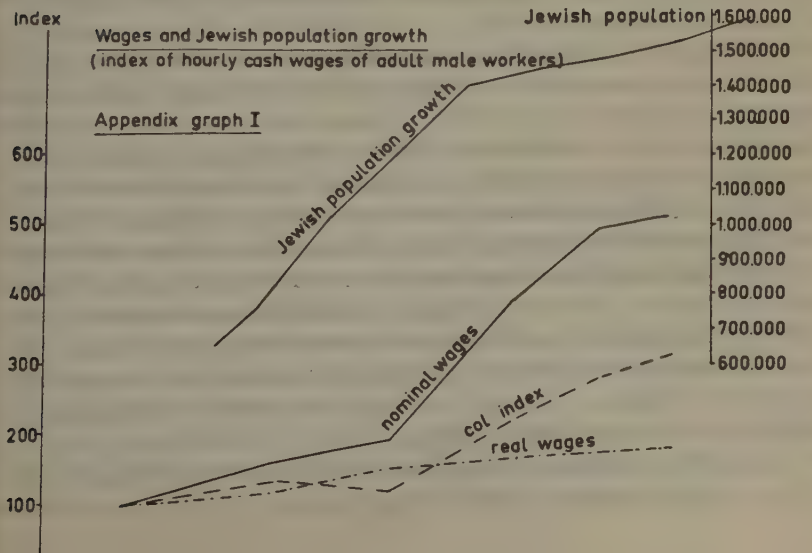
	1949	*1950*	*1951*	*1952*	*1953*	*1954*	*1955*	*1949/55*
1. Net capital import, $ million	299.0	289 7	371.2	306.7	263.2	241.4	301.9	2,073.1
2. Gross domestic investment IL. million . . .	76.5	140.5	188.1	277.0	298.0	403.0	565.0	1,948.1
3. Depreciation, 7% of national income I.L.m. . .	16.8	23.8	36.9	57.0	75.9	95.4	116.4	422.2
4. Net domestic investment IL. million (2—3) . .	59.7	116.7	151.2	220.0	222.1	307.6	448.6	1,525.9
5. Calculated realistic exchange rate, $ per IL. .	2.73	2.13	1.77	1.01	0.78	0.54	0.51	—
6. Net domestic investment, $ million (4 × 5) . . .	163.0	248.6	267.6	222.2	173.2	166.1	228.8	1,469.5
7. Residual consumption:								
a. in $ million (1—6) .	136.0	41.1	103.6	84.5	90.0	75.3	73.1	603.6
b. as % of capital import (7a as % of 1.)	45.5 %	14.2 %	27.9 %	27.5 %	34.2 %	31.2 %	24.2 %	29.1 %

APPENDIX TABLE 3:
THE NOMINAL AND REAL MONEY SUPPLY, 1949—1955

	The Nominal Money Supply, I£ million							*The Real Money Supply, Index, September 1951 = 100*						
	1949	1950	1951	1952	1953	1954[1]	1955	1949	1950	1951	1952	1953	1954[1]	1955
Annual Average . .	*128.9*	*171.8*	*228.7*	*247.9*	*291.2*	*330.5*	398.2	*58*	*81*	*96*	*69*	*61*	*62*	*71*
January	—	146.3	199.8	246.8	268.0	297.6	353.0	—	69	92	90	61	58	64
February	—	151.6	207.9	249.4	274.7	298.2	367.7	—	72	95	87	63	57	67
March	114.4	159.6	213.0	240.1	278.8	312.3	382.0	48	76	96	76	63	60	69
April	117.0	160.8	214.7	253.5	257.7	319.2	391.8	48	77	94	73	57	61	71
May	119.4	162.2	221.4	257.1	277.5	324.7	396.0	51	78	96	71	60	62	71
June	125.8	169.1	225.4	231.2	285.7	330.9	399.4	54	80	99	61	60	64	72
July	128.8	172.5	232.1	233.2	292.4	336.1	414.1	57	83	101	60	60	65	74
August	130.9	178.7	233.4	243.9	298.6	342.0	411.4	60	84	99	61	62	64	74
September	136.3	185.1	240.8	252.2	308.4	353.2	415.1	63	87	100	62	62	65	72
October	136.5	189.8	240.1	253.2	313.4	353.9	413.6	64	89	97	61	63	65	72
November	139.5	195.9	243.8	257.8	318.8	349.7	414.4	66	92	96	61	63	64	73
December	140.2	189.8	241.5	257.2	320.3[2]	348.5	419.7	66	89	93	60	63	64	73

[1]) Begin of new series, exclusive of foreign currency deposits.
[2]) According to new series the December figure is IL 290.1 million.


Index
Appendix graph II
Nominal and real money supply
Nominal money supply million
240
230
220
210
200
190
180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
400
350
300
250
200
150
100
50
Col index
Nominal money supply
Index of real money supply
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
Annual average


Index
Wages and Jewish population growth
(index of hourly cash wages of adult male workers)
Appendix graph I
Jewish population
1.600.000
1.500.000
1.400.000
1.300.000
1.200.000
1.100.000
1.000.000
900.000
800.000
700.000
600.000
600
500
400
300
200
100
Jewish population growth
nominal wages
col index
real wages

INFLATION EN ISRAEL

par Schlomo Riemer

RÉSUMÉ

L'inflation peut se définir comme une baisse de la valeur de la monnaie, au regard de tous les autres biens et services dont elle sert à fixer le prix. Selon le côté de l'équation des prix qui est à l'origine de l'ascension de leur niveau, on distingue l'inflation induite par la demande et l'inflation induite par le coût, tandis que la réaction de la politique gouvernementale à une situation inflationniste fournit les bases d'une autre distinction entre l'inflation „ouverte" et l'inflation „contenue".

Les dangers de l'inflation découlent de son effet de rupture et de désorganisation exercée sur les économies modernes, du fait que celles-ci, d'une grande complexité, sont des économies d'échange, basées sur le mécanisme des prix. Pour ce qui est de l'inflation contenue, induite par la demande, elle tend à détruire les éléments stimulants de l'économie nationale si le système du rationnement peut être appliqué, ou bien, par l'envahissement du marché noir, elle tend à saper les bases morales et juridiques de la société. De plus, cette inflation détourne les ressources économiques des secteurs essentiels, contrôlables et de bas profit et les dirige vers les secteurs d'importance secondaire, incontrôlables et de haut profit. La nouvelle répartition qui suit la plupart des modes d'inflation engendre de profonds troubles sociaux.

Le processus inflationniste se développa en Palestina lors de la seconde guerre mondiale, provoqué, d'une part par la politique financière de guerre des Alliés et, d'autre part, par les restrictions d'importation (accumulation à Londres des comptes en sterling). Depuis la création d'un Etat, la situation a changé radicalement. Bien que les investissements, au cours de la période 1949—55 aient atteint 27 % du revenu national et que la défense nationale ait pesé d'un poids très lourd sur les ressources économiques, ces deux facteurs ne peuvent expliquer la conjoncture de fortes pressions inflationnistes sur l'économie, étant donné que, dans cette même période de sept années, on put constater un flux de capitaux étrangers équivalent — si on l'évaluait à des taux de change réals — à 40 % du revenu national interne.

Depuis 1948, la nature de l'inflation en Israel ne se peut concevoir qu'en la considérant à la lumière des changements survenus dans le

pays dans le marché du travail pendant cete période. De 1948 à 1955, l'offre de la main d'oeuvre juive a plus que doublé, alors que doubla aussi le prix réel de cette main d'oeuvre, c'est-à-dire la valeur nominale des salaires corrigée par l'indice du coût de la vie. Les investissements productifs qui peuvent être pris pour mesurer la poussée de la demande, quoique importants en eux-mêmes, ne peuvent quantitativement se comparer au développement des deux autres facteurs sur le marché national du travail. Le résultat fut une montée brutale du niveau des salaires, excessive par rapport au salaire d'équilibre qui eût été obtenu dans des conditions de plein emploi là où le revenu marginal du travail eût égalé son coût marginal. Par définition, les salaires excessifs dénotent la rareté des occasions d'emploi. L'analyse des résultats des enquêtes faites récemment en Israël sur les possibilités de travail et l'analyse d'autres renseignements révèlent un chômage total de 200.000 personnes, soit plus du tiers du nombre des Juifs aptes au travail dans le pays. Pour pourvoir à l'emploi et à la subsistance de ces chômeurs, le gouvernement fut obligé d'accroître la monnaie en circulation ce qui, au-delà d'un certain point, engendra la pression d'une demande inflationniste. Pour combattre l'inflation, le gouvernement eut alors recours à l'accroissement des importations de capital ou, à tout le moins, à l'orientation vers la consommation courante d'une part plus importante des ressources économiques aux dépens du développement du pays ou de la défense nationale. Etant admis le fait de salaires réels excessifs, l'économie d'Israël se trouve comme ligotée sur l'un ou l'autre de ces piliers que sont le chômage massif ou l'usure massive du capital national. Et la demande inflationniste, en dernière analyse, n'est en réalité rien d'autre que la protestation silencieuse d'un gouvernement qui exprime ainsi son refus de l'un et l'autre de ces deux risques.

A l'origine de l'économie anormale d'Israël, on trouve l'existence de salaires excessifs qui donnent naissance à deux déséquilibres de base:

1) déséquilibre interne entre la demande et l'offre des occasions d'emploi utile ou inaptitude à maintenir le plein emploi;
2) déséquilibre externe entre la demande et l'offre (autonome) de monnaie étrangère ou impossibilité de trouver dans ses propres ressources ce qui équlibrerait la balance des paiements internationaux du pays.

Dans les limites de ce cadre, la politique monétaire remplit la fonction d'un instrument propre à faire osciller l'économie d'un déséquilibre à un autre.

Jusqu'au début de 1952, le gouvernement poursuivit une politique d'inflation contenue laquelle, entre autres choses, aboutit à faire

de la politique monétaire un mécanisme interrupteur intervenant entre les déséquilibres. Pendant les 18 mois Janvier 52—Juin 53, l'offre de monnaie réelle, c'est-à-dire l'offre de monnaie nominale corrigée par l'indice du coût de la vie, se resserra de plus du $^1/_3$. Concurrement, le chômage (déséquilibre interne) — tel qu'il peut être évalué d'après les transactions à la bourse du travail — augmenta de 180 % pendant les 2 années 1951—53, tandis que le déficit courant de la balance des paiements (déséquilibre externe de l'économie) s'accrut de 108 millions de dollars ou de 29 % en 1953 par rapport à 1951.

A la fin de 1953, la balance pencha dans l'autre direction. En 1954, l'offre réelle de monnaie s'accrut de 11,6 % et, pendant les 7 premiers mois de 1955, de 16,2 % de plus (après quoi le chiffre demeura stationnaire jusqu'à la fin de l'année). Les chiffres du chômage baissèrent de 25 % en 1954 et de 30 % de plus dans les 7 premiers mois de 1955 (18 % pour l'ensemble de 1955). Cependant, contrairement aux prévisions théoriques, le déficit de la balance des paiements en 1954 s'abaissa aussi de 8,30 % jusqu'à 241 millions de dollars — niveau le plus bas pour l'Etat d'Israël — Ceci se termina par une augmentation de 32 % des exportations, résultat dû aux primes à l'exportation. Vers 1955, les primes à l'exportation eurent grandement perdu leur vertu de choc, les exportations demeurèrent stationnaires en apparence, tandis que les importations augmentaient avec la croissance de l'offre de monnaie réelle, de sorte que le déficit extérieur augmenta encore de 22 % et atteignit près de 300 millions de dollars.

Par contraste avec ce que l'on nomme économies à étalon monétaire, dont l'étalon-or a été, au cours de l'histoire, l'exemple le plus frappant, économies dans lesquelles les prix et le niveau des salaires doivent se conformer à la politique monétaire, on peut dire qu'Israël se base sur un étalon travail ou salaire, en ce sens que, pour satisfaire à la nécessité de maintenir un niveau d'emploi suffisant, la politique monetaire s'adapte au niveau des salaires qui devient prépondérant. En d'autres termes, la politique monétaire est soumise à la politique syndicale.

Vu les cloisonnements du marché monétaire en Israël, les taux d'intérêt marginaux sont excessivement élevés, ce qui décourage les investissements productifs.

L'inflation peut être supprimée si le paus accepte ou bien franchement le chômage massif ou la consommation massive du capital national. Mais le fait de parvenir à la stabilité monétaire ne résoudra pas les difficultés économiques essentielles d'Israël, lesquelles ne peuvent être jugulées que par l'abaissement du niveau des salaires qui est excessivement élevé.

DIE PREISKONTROLLE BEI RÜSTUNGSGÜTERN

von G. SCHMÖLDERS
Universität Köln

Ein beträchtlicher Teil der Ausgaben des Verteidigungshaushalts dient in allen Ländern zur Bezahlung von Bauleistungen oder zum Ankauf von Material, Lebens- und Futtermitteln, Fahrzeugen aller Art und Waffen aus privater Produktion. Die Eigenart dieser Rüstungsgüter bringt es mit sich, dass die Angemessenheit der für sie geforderten Preise nur in den seltensten Fällen durch Vergleiche mit den am freien Markt gebildeten Preisen nachgeprüft werden kann, da es einen „Markt" für diese Güter im eigentliche Sinne kaum gibt und viele von ihnen noch dazu entweder ganz einmaliger Art oder doch jeweils auf besondere Bestellung angefertigt sind, so dass keinerlei Vergleichsmöglichkeiten bestehen. Die Folge ist, dass die staatlichen Beschaffungsstellen selbst bei dem besten Willen, mit den aus der Steuerleistung der Staatsbürger stammenden Mitteln so sparsam und wirtschaftlich wie möglich umzugehen, beim Ankauf von Rüstungsgütern besondere Probleme zu lösen haben, die beim Ankauf marktgängiger Güter nicht oder doch nicht annähernd in dem gleichen Maße auftreten; die Erfahrungen, die die deutsche Kriegspreispolitik auf diesem Gebiete gemacht hat, werden gegenwärtig bei dem Wiederaufbau einer auf das unumgängliche Mindestmaß beschränkten Landesverteidigung in der westdeutschen Bundesrepublik neuerdings nutzbar gemacht.

Die Preiskontrolle für Rüstungsgüter war im Deutschen Reich der sogenannten Weimarer Republik (1919—1933) ein Teil der Routinefunktionen der allgemeinen Beschaffungsstellen (Intendanturen) des damaligen bescheidenen Verteidigungsapparates (100.000-Mann-Heer). Erst mit dem nach der Machtergreifung Hitlers einsetzenden Wiederaufbau einer Kriegsmarine (ab 1935) und einer Luftmacht sowie der Aufstellung grösserer motorisierter Verbände von Landtruppen entstand wieder ein eigentliches Problem der Preiskontrolle gegenüber privaten Rüstungslieferanten; da sich die Marinewerften und ein Teil der Pulver- und Sprengstofffabriken im Staatseigentum befanden, kam es erst mit der Motorisierung des Landheeres und mit der Schaffung der Luftwaffe zu grösseren Anschaffungen aus privater Produktion.

Um diese Zeit (1936) war das Wirtschaftssystem im Deutschen Reich, auch soweit es sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit Verbrauchs- und Gebrauchsgütern friedlicher Nutzung bezog, be-

reits von einem Netz von Preisbestimmungen und preispolitischen Maßnahmen überzogen, die eine spekulative Ausnutzung der durch die öffentlichen Ankurbelungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geschaffenen Binnenkonjunktur verhindern sollten. Die Rüstungspreispolitik war daher von Anfang an in ein umfassendes System von *allgemeinen Preisvorschriften* einbezogen, deren Grundlage der am 26.XI.1936 angeordnete „Preisstop" war; Preiserhöhungen über den Stand vom 18. Oktober 1936 waren damit grundsätzlich verboten, soweit nicht „aus volkswirtschaftlichen Gründen oder zur Vermeidung besonderer Härten eine Ausnahme dringend erforderlich" erschien. Derartige Ausnahmen unterlagen nach § 3 der Preisstopverordnung einer besonderen Genehmigung der zu diesem Zweck bestellten örtlichen Preisbehörde oder des „Reichskommissars für die Preisbildung"; auf die Dauer erwies sich die Ausnahmebestimmung des § 3 als der bedeutsamste Bestandteil des ganzen Preisrechts, da es mit seiner Hilfe gelang, nach und nach die Unterlagen und Kalkulationsziffern ganzer Wirtschaftszweige in die Hand der Preisbehörden zu bringen.

Bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges wurden unter Bezugnahme auf § 3 *nicht weniger als 7000 Ausnahmegenehmigungen* zur Erhöhung einzelner Preise und ganzer Preiskataloge, -listen und -systeme erteilt, nicht ohne genaue Prüfung der den Antragstellern entstehenden Selbstkosten, ihrer Kalkulationsweise, ihrer Abschreibungs- und Gemeinkostenverrechnung und ihrer Gewinnzuschläge. Auf diese Weise gelangten die Preisbehörden in den Besitz von Unterlagen, die im Rahmen der Kriegswirtschaftpolitik unschätzbare Dienste für die sogenannten Preisbildungsmaßnahmen leisten konnten, behördliche Preisfestsetzungen und Kalkulationsvorschriften, die unter dem Schutz des Preisrechts mit zunehmender Verknappung des Güterangebots mehr und mehr an die Stelle der Marktpreise traten.

Mit dem Beginn der vollen Aufrüstung (1938) wurden die so gewonnenen Erkenntnisse und Einblicke alsbald der Kontrolle der Preisstellung bei Lieferungen und Leistungen an öffentliche Auftraggeber dienstbar gemacht; die Richtlinien für die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen vom 15. November 1938 unterschieden zwischen zwei Arten von Preisen, den *„einheitlichen und festen"* Preisen des Marktes oder vergleichbaren Preisen und den individuellen *Selbstkostenpreisen* des einzelnen Auftragnehmers, die zwar ursprünglich eigentlich die Ausnahme bilden sollten, bei allen Rüstungsgütern aber, wie schon erwähnt, ganz von selbst mehr und mehr zur Regel wurden. Die Erfahrungen aus der Kriegspreispolitik des ersten Weltkrieges dienten dabei als Warnung; im Gegensatz zu den Selbstkostenpreisen beispielsweise des „Hindenburgpro-

gramms" von 1917 kam es nicht mehr in Frage, die Selbstkostenberechnungen der Rüstungslieferanten etwa unkontrolliert hinzunehmen und ihnen ohne weiteres den Aufschlag ihrer Gewinnspanne auf diese angeblichen „Selbstkosten" zu gestatten. Das reichhaltige Zahlenmaterial, das den Preisbehörden aus der Handhabung der 7000 Ausnahmegenehmigungen vom Preisstop der Zivilgüter zur Verfügung stand, erwies sich vielmehr als hervorragende Grundlage für eine sachgemässe Beurteilung der Selbstkostenangaben von Rüstungslieferanten. Die Gefahr jeglicher Preiskalkulation auf Selbstkostenbasis ist es bekanntlich, dass der Unternehmer kein Interesse an kostensparenden Produktionsmethoden behält oder gar durch seinen kostenabhängigen Gewinnzuschlag an einer unwirtschaftlichen Betriebsweise interessiert wird; nichts ist infolgedessen für die Beurteilung von Preisangeboten wichtiger als eine genaue Kenntnis der Preisgrundlagen möglichst von mehreren oder vielen konkurrierenden Anbietern, die es erlaubt, die Angemessenheit nicht nur der Preise, sondern auch der geltend gemachten Selbstkosten im einzelnen nachzuprüfen.

Dem Zweck dieser genauen Kontrolle der Angebote diente ein verbindlich angeordnetes *Selbstkostenschema,* das aus der Praxis der Ausnahmebewilligungen entwickelt worden war und sehr klare, genaue Abgrenzungen der kalkulatorisch anzusetzenden Kostenpositionen enthielt; die sogenannten „Leitsätze für die Ermittlung der Selbstkosten bei öffentlichen Aufträgen" lesen sich noch heute wie ein modernes Lehrbuch der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung. Ähnliche Kalkulationsvorschriften galten für die Bauwirtschaft, soweit sie zu öffentlichen Bauaufträgen herangezogen wurde; grundsätzlich durften bei diesen Angeboten auf Selbstkostenbasis nicht die tatsächlich oder voraussichtlich anfallenden industriellen Selbstkosten, sondern nur die „angemessenen" Kosten in Rechnung gestellt werden.

Eine weitere Verbesserung der Preisbildung auf Selbstkostenbasis lag darin, dass nach den Richtlinien von 1938 in der Regel nur sogenannte Selbstkosten*fest*preise vereinbart werden durften, d.h. Preise, die bei Auftragserteilung verbindlich festgelegt wurden und später nicht etwa überschritten werden durften; selbst bei Nachweis inzwischen eingetretener Kostensteigerungen blieb der Lieferant an die einmal vereinbarten Preise für die vereinbarte Lieferung gebunden.

Dieses System kontrollierter Selbstkostenfestpreise wurde im Verlaufe eines vollen Jahres vor dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges erprobt und vervollkommnet; mit der Kriegswirtschaftsverordnung vom 4. September 1939 — am 1. September hatten die deutschen Armeen die polnische Grenze überschritten — trat dann eine neu-

artige Kriegspreispolitik an die Stelle des bisherigen „Preisstops" und seiner Ausnahmegenehmigungen. Die Kriegswirtschaftsverordnung unternahm den bemerkenswerten Versuch, den im Kriege alsbald zu erwartenden Preissteigerungstendenzen dadurch die Spitze zu nehmen, dass sie im Zeichen und unter dem Grundsatz der „kriegsverpflichteten Volkswirtschaft" zu *Preissenkungen* grössten Umfanges aufrief; war bisher nur jede Preis*erhöhung* genehmigungspflichtig, so unterlag nunmehr jeder Unternehmer der gesetzlichen Pflicht zur *Herabsetzung* seiner Preise, soweit durch die Einberufung seines Personals zur Wehrmacht oder durch die neuen Lohnsätze, die als „Kriegslöhne" festgesetzt werden sollten, Ersparnisse an Lohnkosten eintraten. Alle Kartellpreise („gebundenen Preise") mussten, soweit sie an den Betriebsverhältnissen von solchen Betrieben ausgerichtet waren, die nur unter dem Schutz dieser Preisbindung oder infolge der besonderen kriegsbedingten Nachfrage in Betrieb erhalten oder wieder in Betrieb genommen worden waren, entsprechend gesenkt werden; als Grundsatz galt, dass im Kriege auch ein sonst nicht zu beanstandender Gewinn als „Kriegsgewinn" unzulässig sein müsse. Infolgedessen wurde alternativ neben der Vornahme der geforderten Preissenkungen zunächst eine freiwillige *Abführung der entstandenen Übergewinne* zugelassen und seit November 1940 die *„Gewinnabführung"* generell angeordnet; Preissenkung und Gewinnabführung wirkten in der Art einer Zange zusammen, um die Preise und Gewinne zusammenzupressen.

Die Wirkung dieser Doppelmaßnahme war von vornherein weniger materiell als psychologisch berechnet; wenn auch Preissenkungen und Gewinnabführungen nicht in nennenswertem Umfang zu erwarten waren, so sollte damit doch gegen alle etwaigen Preissteigerungstendenzen ein starker moralischer Damm aufgerichtet werden. Wir begegnen damit bereits einem Prinzip der Kriegspreispolitik, das auch im weiteren Verlauf der Kriegswirtschaft maßgebend bleiben sollte; die Forderungen, die an die Selbstlosigkeit der Kriegslieferanten gestellt werden, wurden bewusst überspannt, um ein gewisses Maß an Selbstdisziplin und ein Gefühl für Maßhalten in der eigenen Brust des Vertragspartners wachzurufen.

Ein weiteres Prinzip der kriegswirtschaftlichen Preiskontrolle, insbesondere auf dem Gebiet der Kriegslieferungen und Rüstungsgüter, bestand in dem häufigen *Wechsel der gesetzlichen Bestimmungen* und der Kalkulationsvorschriften, wie er sich aus den Erfahrungen der Preisprüfung ergab. Die Angaben der Kriegslieferanten über ihre Selbstkosten, die der Vereinbarung von Selbstkostenfestpreisen zugrundegelegt wurden, unterlagen der Nachprüfung durch behördliche Preisprüfer und ganze Prüferkolonnen, die oft wochenlag in den Betrieben tätig waren; die Erfahrungen

dieser Kontrollorgane führten zu immer neuen Verfeinerungen in dem Kalkulationsschema, das zur Ermittlung der Selbstkosten vorgeschrieben war, und zu periodischen Neuregelungen im Preisrecht, die die Kriegslieferanten nicht zur Ruhe kommen liessen. Einerseits enthielt dieses Schema alle Material- und Arbeitskosten, Vorbereitungs- und Vertriebskosten der bestellten Rüstungsgüter und Leistungen, andererseits war darin der Versuch gemacht, auch den schwer abschätzbaren Gemeinkosten, den Abschreibungen und sogar Imponderabilien wie dem betrieblichen Wagnis und dergleichen Rechnung zu tragen.

Ein Beispiel bietet die kalkulatorische Behandlung der betrieblichen Steuern. Während noch 1938 in den „Leitsätzen für die Ermittlung der Selbstkosten bei öffentlichen Aufträgen" die *Ertragsteuern* des Unternehmens, auch die gewinnabhängige Körperschaftsteuer, betrieblichen Gepflogenheiten entsprechend *als Kostenelement* aufgeführt waren, wurde in der 1942 herausgegebenen Neufassung dieser Leitsätze eine Unterscheidung zwischen den zur Kalkulation als Kostenelement zugelassenen und den davon ausgeschlossenen betrieblichen Steuern gemacht; da der zugelassene Gewinnaufschlag nicht entsprechend erhöht wurde, blieb es den Betrieben überlassen, sich für die ihnen auferlegten Steuern kalkulatorisch anderweitig schadlos zu halten. Auch die zugelassenen kalkulatorischen Ansätze für das Unternehmerwagnis, für die Eigenkapitalverzinsung und den Gewinn unterlagen häufigen Änderungen; vollends die Abschreibungssätze für betriebliche Anlagen wie Maschinen und dergleichen boten ein weites Feld ständiger Experimente.

Ein weiteres Prinzip der kriegswirtschaftlichen Preiskontrolle war der Versuch, wenigstens innerhalb des engeren Kreises der Auftragnehmer doch noch zu einem gewissen *Wettbewerb* zu gelangen. Nach dem Erlass über die Preisbildung bei Rüstungsaufträgen vom 5.12.1941 sollten auch Rüstungsaufträge grundsätzlich zu Festpreisen vergeben werden, wobei bei der Vergebung an mehrere Auftragnehmer *für alle der gleiche Festpreis* gelten sollte. Den verschiedenen Selbstkosten und der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Lieferanten konnte dabei dadurch Rechnung getragen werden, dass bei gleichem nominellem Festpreis die Auftrags*menge* und *-dauer* variiert werden konnte, um jedem Auftragnehmer noch einen Anreiz zur Leistungssteigerung zu geben. Aus diesem Prinzip entwickelte sich in der zweiten Hälfte des Krieges das Verfahren der sogenannten *„Einheits- und Gruppenpreise"*, das vielleicht den bedeutsamsten Beitrag der deutschen Kriegspreispolitik zum Problem der Preiskontrolle von Rüstungsaufträgen bildet. Organisatorisch wurden dafür besondere Vorkehrungen ge-

troffen; ein bei der obersten Preisbehörde gebildeteter besonderer „Arbeitsstab Gruppenpreise" setzte auf Grund der bei der betrieblichen Preisprüfung gewonnenen Erfahrungen einheitliche Lieferpreise für alle Lieferanten oder doch für ganze Gruppen von Lieferanten fest, die bei laufenden Verträgen an die Stelle der vereinbarten Preise traten. Den Unternehmen wurden diese Preise mit dem Ersuchen mitgeteilt, sich zu entscheiden, ob sie bereit wären, zu diesen Preisen zu liefern. Dabei stand in der Regel ein sogenannter Einheitspreis oder „Gruppenpreis I" zur Wahl, der niedriger lag als die Gruppenpreise II, III und folgende, dessen Wahl jedoch die grosse Annehmlichkeit bot, dass die zu diesem Preise liefernden Unternehmen *von dem Zwang zur Gewinnabführung befreit* blieben und infolgedessen die nachträgliche Prüfung ihrer Preisstellung, falls diese überhaupt noch erfolgte, nicht mehr zu befürchten brauchten.

Der Anreiz, auf diese Weise von der bürokratischen Preiskontrolle und der gefürchteten Preisprüfung befreit zu werden, wirkte im Sinne einer Freisetzung echter unternehmerischer Energien; im weiteren Verlauf des Krieges trat diese Form der Preisbildung immer mehr an die Stelle der individuellen Selbstkostenfestpreise der ersten Zeit. Bis Juli 1944 waren Einheits- und Gruppenpreise für die Wehrmacht und andere Bedarfsträger in der folgenden Anzahl festgesetzt worden:

Wehrmacht		Andere Bedarfsträger	
Heer	7169	Reichsbahn	1803
Marine	8579	Reichspost	332
Luftwaffe	9683	Reichsarbeitsdienst	449
Verwaltung	937		

Insgesamt waren damit bis Juli 1944 nicht weniger als 28952 „Einheits- und Gruppenpreise" festgesetzt worden, mit deren Hilfe die Abrechnung der Kriegslieferungen verhältnismässig reibungslos vorgenommen werden konnte. Das oben erwähnte Prinzip häufigen und überraschenden Wechsels sorgte auch hier dafür, dass die Bäume derjenigen Lieferanten, für die die Einheits- und Gruppenpreise günstige Gewinnmöglichkeiten boten, nicht in den Himmel wuchsen; ab 10.8.1944 wurden beispielsweise die Fachkräfte des „Arbeitsstabes Gruppenpreise" darauf angesetzt, alle vor mehr als 10 Monaten festgesetzten Einheits- und Gruppenpreise daraufhin zu prüfen, ob nicht ihre *Senkung* angezeigt und möglich erschien.

Inzwischen war der Krieg in sein letztes und verzweifeltes Stadium eingetreten. Längst waren die Büros der Preisbehörden und grosse Teile ihrer Akten und Unterlagen ein Opfer der Bomben geworden; mit dem militärischen Zusammenbruch und der Zerstö-

rung der meisten Produktionsstätten für Kriegs- und Rüstungsgüter löste sich auch die bis dahin staff organisierte Kriegswirtschaft und die in Behelfsunterkünften und Ausweichquartieren verlegte Kriegspreispolitik und -kontrolle von selbst auf.

Die Erfahrungen aus der langjährigen Kontrolle der Preisbildung bei Rüstungsaufträgen kommen heute den Beschaffungsstellen der neuen Verteidigungsstreitkräfte der Westdeutschen Bundesrepublik naturgemäss sehr zugute; die Rechtsgrundlagen dieser Kontrollen, die nach der Aufhebung der nationalsozialistischen Gesetzgebung erst langsam wieder geschaffen werden mussten, knüpfen inhaltlich weitgehend an die früheren an. Die neue Verordnung über die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953 enthält als Anlage wiederum „Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten"; dazu treten Verwaltungsvorschriften in Gestalt der „Verdingungsordnung für Leistungen" in ihrer Fassung von 1956, die das Verfahren bei der Erteilung von Aufträgen, insbesondere die öffentlichen oder teilöffentlichen „Ausschreibungen" und die allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen regelt.

Der besonderen Eigenart der Bauaufträge öffentlicher Stellen entsprechend war schon vorher eine besondere *Verdingungsordnung für Bauleistungen* (Fassung von 1952) geschaffen worden, die sich an die „Baupreisverordnung" vom 11.5.1951 anschloss (Verordnung über die Baupreisbildung für öffentliche und mit öffentlichen Mitteln finanzierte Aufträge). Die Baupreiskontrolle stellte und stellt den öffentlichen Stellen, die Bauaufträge vergeben, eine Reihe besonderer Aufgaben; aus diesem Grunde waren hierfür schon vor dem Beginn der eigentlichen Wiederaufrüstung entsprechende Vorkehrungen erforderlich.

Die beiden Preisformen bei öffentlichen Aufträgen sind wie früher Marktpreise und Selbstkostenpreise; Marktpreise sind grundsätzlich Einheitspreise, die für alle Anbieter in gleicher Höhe gelten, während die Selbstkostenpreise je nach den verschiedenen individuellen Selbstkosten der Lieferanten ausserordentlich unterschiedlich sein können. Nach dem Willen des Gesetzes soll dabei der Marktpreis grundsätzlich den Vorrang vor dem Selbstkostenpreis geniessen, da er das Eigeninteresse des Lieferanten in der Richtung grösstmöglicher Wirtschaftlichkeit im Einkauf, in der Produktion und im Vertrieb anregt; der Verwirklichung dieses Grundsatzes stehen jedoch in der Rüstungsproduktion, wie oben erwähnt, in vielen Fällen die tatsächlichen Verhältnisse entgegen.

Soweit es nicht gelingt, mit dem Mittel der öffentlichen oder teilöffentlichen Ausschreibung einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern herzustellen, in dem sich echte Marktpreise

Maschinen nach dem sogenannten Restwert ging demgegenüber bilden können, muss auf den *Selbstkostenpreis* zurückgegriffen werden; für die Ermittlung dieser Selbstkosten sind in der betriebswirtschaftlichen Kostenlehre und im Preisrecht verfeinerte Methoden entwickelt worden, die alle darauf hinauslaufen, die Geltendmachung überhöhter Aufwendungen nach Möglichkeit auszuschliessen. Dazu gehört der Ausschluss des sogenannten „neutralen Aufwandes" und aller Ausgaben des Unternehmens, die in Wirklichkeit nicht als Kosten, sondern als *Gewinnverwendung* anzusprechen sind, von der Geltendmachung als Bestandteil seiner „Selbstkosten"; das Ziel soll es sein, nur diejenigen Kosten, diese aber auch ausnahmslos zu erfassen, die gerade bei der Produktion der in Frage stehenden Rüstungsgüter anfallen. Es leuchtet ein, dass dieser theoretisch zu treffenden Abgrenzung in der Praxis sehr schwer Rechnung getragen werden kann, da es in bestimmtem Umfange immer um Schätzungen geht und auch das sogenannte dispositive Element der unternehmerischen Tätigkeit nicht auszuschalten sein wird; der Grad der Betriebsausstattung mit Be- und Verarbeitungsmachinen, die Arbeitsvorbereitung und Organisation, die Löhne und Gehälter sowie der freiwillige oder zusätzliche Sozialaufwand und der auf die Rüstungsgüter entfallende Anteil an sonstigen Gemeinkosten lassen dem subjektiven Ermessen immer noch einen erheblichen Spielraum.

Ein Element der sogenannten „Einheits- und Gruppenpreise" ist in die neue Preiskontrolle für Rüstungsgüter dadurch übernommen worden, dass auch bei den Selbstkostenpreisen nur die sogenannten *„betriebsnotwendigen"* Kosten anerkannt werden sollen; Kosten, die bei unwirtschaftlicher Betriebsführung entstehen, sollen also nicht anerkannt werden. In den Preisverordnungen ist infolgedessen regelmässig von den „Grundsätzen wirtschaftlicher Betriebsführung" und sparsamer Wirtschaftsführung sowie von den „angemessenen Kosten" die Rede, die höchstens in Rechnung gestellt werden dürfen. Wie weit es in normalen Zeiten gelingen kann, diese recht problematischen Abgrenzungen in der Praxis durchzusetzen, muss allerdings dahingestellt bleiben; das gleiche gilt für die anzusetzenden Abschreibungen. Als Beispiel mag erwähnt werden, dass die dem Ansatz der Abschreibungen zugrundezulegende Nutzungsdauer einer Schnelldrehbank in der Kriegswirtschaft des zweiten Weltkrieges von den verschiedenen zuständigen Behörden sehr verschieden bemessen wurde; während der Luftfahrtminister nur noch mit einer Lebensdauer der Schnelldrehbank von 8 Jahren rechnete, hielt die zivile oberste Preisbehörde an einer durchschnittlichen Lebensdauer einer Schnelldrehbank vor 20 Jahren fest, wie sie auch von der Steuer anerkannt wurde; bei der Bewertung dieser

die Feuerversicherung von 30 und die Kriegsschädenämter sogar von 40 Jahren Lebensdauer aus. Das Beispiel zeigt, wie variabel die Begriffe „angemessen" und „wirtschaftlich" ausgelegt werden können; dementsprechend ist auch heute dem Ansatz nicht nur der Abschreibungssätze, sondern auch vieler anderer Elemente der „betriebsnotwendigen" Aufwendungen und Kosten ein weiter Spielraum gelassen, da man sich in der Friedenswirtschaft nicht, wie im Kriege, zu einer zwangsweisen Schematisierung der Preisbildung und der Selbstkostenrechnung entschliessen will. Je mehr derartige Schematisierungen Platz greifen, die beispielsweise auch die Eigenkapitalverzinsung, das Unternehmerwagnis und die Gemeinkosten in behördlich festgesetzte, enge Regeln pressen, desto mehr nähert sich der individuelle Selbstkostenpreis den behördlich festgelegten Einheits- und Gruppenpreisen der Kriegswirtschaft, desto mehr kommt es aber auch auf den Sachverstand der Preisbehörde an, die in der deutschen Kriegswirtschaft, wie erwähnt, auf einen grossen Schatz an konkreten Erfahrungen aus der zivilen Preisüberwachung aufbauen konnte.

Soweit derartige Erfahrungen noch nicht wieder in dem entsprechendem Umfange vorliegen, wird über kurz oder lang bei den eigentlichen Rüstungsgütern, die keine Marktpreise haben, stets die *Kombination der Preiskontrolle* mit einer nachträglichen oder gleichlaufenden *Gewinnkontrolle* bzw. Gewinnabschöpfung erforderlich werden; schon um diesen unvermeidlichen Rückfall in dirigistische und autoritäre Wirtschaftsformen zu vermeiden, empfiehlt sich eine möglichst breite *Streuung der Rüstungsaufträge* über die Länder der westlichen Welt, die dem *internationalen Wettbewerb* auch auf diesem Gebiet nach Möglichkeit Geltung verschaffen kann.

CONTROLE DES PRIX DES FOURNITURES MILITAIRES

par le Professeur G. SCHMÖLDERS

RÉSUMÉ

Le problème du contrôle des prix des fournitures militaires provient de ce que si ces fournitures, en particulier armes, véhicules, travaux publics, sont livrées par la production privée, ce n'est qu'en des cas très rares que l'exactitude des prix demandés peut être vérifiée par comparaison avec les prix pratiqués en marchés libres. Ceci parce qu'il n'existe pas de marché pour ces fournitures et que beaucoup de ces produits sont fabriqués en modèle unique ou parfois sur commande spéciale, de telle sorte qu'il n'existe aucune possibilité de comparaison. Ce problème se trouvait résolu par l'économie de guerre allemande parce que le service du contrôle des prix était devenu — après une expérience de plusieurs années — parfaitement instruit des méthodes de calcul des fournisseurs de l'armée: ainsi informé, ce sercive était en mesure de stabiliser les prix s'ils étaient raisonnables et aussi dans le cas où ils devaient être calculés sur la base du prix coûtant. Quand la guerre éclata, on adopta une politique élastique de prix de guerre, laquelle employa une tactique psychologique et toutes sortes de techniques de choc et de surprise afin, soit de maintenir dans de strictes limites les prix demandés par les fournisseurs de l'armée — soit d'imposer le reversement des bénéfices excédentaires. De plus, de fréquentes modifications dans les clauses juridiques, dans l'établissement des prévisions, ainsi que la constante menace envers ceux qui auraient pensé tirer profit de la guerre, firent plus qu'il n'était besoin pour le maintien, dans certaines limites, des prix de toutes sortes s'appliquant aux fournitures de l'armée. Une méthode qui se prouva fructueuse fut celle des prix établis par unité et par groupe, qui consistait à offrir aux fournisseurs un prix officiel qu'ils pouvaient choisir s'ils désiraient éviter la déduction de bénéfices qui les menaçait d'autre part. L'armée allemande défensive qui s'organise actuellement utilise cette expérience dans de contrôle des prix: quand il n'y a pas concurrence, on doit toujours avoir recours au prix coûtant et ne sont pas pris en considération les prix de revient établis individuellement, mais les prix coûtants de base. On nu peut encore prédire s'il sera possible à la longue de se passer d'un contrôle rétrospectif ou simultané et de la confiscation des profits. La plus grande extension possible des commandes militaires aux pays occidentaux pourra contribuer à l'élargissement de la concurrence internationale.

POLITICAL ASPECTS OF EXPORT TAXATION

by FRANK H. JACKSON
Florida State University

INTRODUCTION

Discussions of export taxation stress two reasons for its widespread use in underdeveloped countries; its revenue productivity and its administrative simplicity. Less attention has been given to its political implications. Yet the political advantages of export taxation are of such a nature that one would expect to find a bias toward its use even where other sources are equally attractive from the viewpoints of revenue productivity and administrative simplicity. After a brief survey of some of the revenue and administrative advantages of the tax, these political merits will be discussed in detail.

ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE ADVANTAGES

The major economic advantage of the export tax from the viewpoint of most governments that levy it is that it is a good revenue producer. At least twenty-two countries in Asia, Africa, and Latin America make use of the tax, and it is an important source of revenue in most of them. A recent study showed that in 1951 export taxes produced 40 percent of total tax receipts in Pakistan, 34 percent in Malaya, 30 percent in Borneo, and 13 percent in India. The study further showed that export duties have constituted up to 20 percent of total tax receipts in recent years in Haiti, El Salvador, Mexico, and Cuba.[1])

From the administrative standpoint, the export tax is particularly attractive to the governments of underdeveloped countries for three reasons: (1) Personnel requirements for its effective administration are relatively easy to meet; (2) the maintenance of elaborate and accurate records by the tax-payer and their audit by the taxing authority are not required; and (3) evasion is difficult because

1) United Nations, Department of Economic Affairs, Fiscal Division, "Survey of Principal Methods of Taxing Agriculture in Underdeveloped Countries," International Program in Taxation, Law School of Harvard University, *Papers and Proceedings of the Conference on Agricultural Taxation and Economic Development*, ed. Haskell P. Wald and Joseph N. Froomkin (Cambridge: Harvard University Printing Office, 1954), p. 304.

the taxed goods are usually of relatively low unit value and move through only a few exit points on their way out of the country.

POLITICAL ADVANTAGES

The basic political advantage of the export tax from the point of view of the governments of underdeveloped countries is that most taxpayers are either not aware of its existence or believe that someone other than themselves bears its burden.

While this advantage applies to some extent in almost any situation, its influence is likely to be greatest under two particular conditions.

Qualifications

The first condition is that the producers of the taxed commodity do not make up a significant proportion of the politically important population. This condition is most likely to exist where the export good or goods are the product of farming or mineral exploitation on a large scale. Thus an economy which exports cotton or coffee would probably fulfil this condition while one exporting rice would be less likely to do so.

The second condition is that the producers of the taxed commodity do not wield an amount of political power significantly out of proportion to their numbers. In some underdeveloped countries the owners of land used to produce agricultural goods for export have traditionally been the politically dominant group and still retain their political power. However, the balance of political power in many of the countries has shifted during the past few years, and the political power of such groups has declined. In some countries, social or military revolutions have stripped this land owning class of most of its political influence even though it has often been left in a position of considerable economic power. This seems to have happened in Argentina during Peron's regime when the powerful cattle barons were pushed into the background politically. Similar developments have occurred in other countries where the export industry is still largely forign owned and controlled but where the foreign owners are confronted with intensely nationalistic governments.

THE ADVANTAGES

Public Ignorance

There is a good possibility that the general public may not be aware an export tax exists at all. Such a situation should not occasion

surprise. The reasonably sophisticated citizenry of economically and politically highly developed countries is often not aware that specific excises are being levied even when the taxed goods are articles of mass consumption. That Congress is fully aware of this fact is evidenced by its continued resort to hidden excises despite the lip service it pays to more direct forms of taxation. It seems quite likely that a similar lack of public awareness prevails in countries where the public is much less well informed about the activities of government. Since the export tax does not fall directly on any commodity consumed by the general public, there is even less reason for the public to be aware of its existence than of excises which fall on domestically consumed products.

This possibility would certainly be of interest to the leaders of any government interested in obtaining its revenues with as little public opposition as possible, and what politician is not interested in such an objective? It has, as already pointed out, been of interest to our own government and to the governments of every "civilized" country in the world.

The producers of the taxed good may, of course, attempt to call to the attention of the public not only the fact that the tax is being levied but also the presumed fact that its burden is being shifted backward onto the domestic economy. Attempts on the part of taxed industries in our own country to accomplish such "educational" objectives have met with relatively little success, however. In underdeveloped countries such efforts, even if tolerated by the governments involved, are not likely to meet with any more success; the probable reception by the public would be, as it is here, one of indifference.

Confusion as to Incidence

The second major advantage of the export tax from the political point of view stems from the uncertainty of the general public and often of the leaders of the governments involved about the true incidence of the tax.

That such uncertainty should prevail is hardly surprising. One has only to read a few of the debates about incidence carried on in the professional journals to realize that those who are presumably best qualified to speak on this subject cannot agree on what should be said. Whatever the authorities in the field may think, the uninitiated are likely to cling to the belief either that the burden of a tax rests with him who hands the money over to the tax collector or that it is shifted in some clear-cut fashion to a specific class of burden bearers.

Knowledge of the true incidence of the tax is extremely important

if its repercussions on investment, employment, equity, and so on are to be gauged. But such knowledge may be very hard to obtain. What determines policy is usually what those responsible for government *think* the incidence is. Policy may even be based, not on what the leaders of government themselves believe the incidence to be, but on what they believe they can convince the public it is. The anology to product differentiation is a close one. Even in a completely authoritarian regime, the government must to some extent extent "sell" its tax program to the taxpaying public. The "consumer" in this situation, i.e., the taxpayer, will buy such a program or not depending on what *he* thinks its characteristics are. What is relevant here is that the export tax is a comparatively easy one to sell because it is relatively easy to make its incidence seem attractive to the taxpayer.

Sometimes the taxing government finds it desirable to make quite certain that the public knows of the existence of an export tax.

Two such situations will be considered here.

Forward Shifting

It is widely believed of many excises that they are shifted forward to the consumer of the taxed good, though the student of the subject knows the process may not be so simple. Nothing appears quite so likely to those not familiar with the complexities of shifting and incidence than that the seller of a taxed commodity will simply add the tax to the price of the good. Once again we may draw on legislative experience in our own country for evidence. Many of our state excises are levied with the express intent that they should be shifted forward, even though a little careful thought would show that legislative intent is not enough to make something come te pass.

This belief that an excise tax is shifted forward to the consumer makes export taxation particularly desirable from the political standpoint, because forward shifting takes the burden of the tax out of the country altogether. The public is not likely to oppose a tax that falls on foreigners, rather, it may regard it with approval. The tax may be even more popular where there is a general feeling, as there often is in such situations, that the foreigner "ought to" pay a special price because he is consuming the national heritage of the exporting country. This is particularly likely to be the case where the exploitation of mineral resources is involved.

The leaders of the government may or may not share this belief that the tax is being shifted forward. If they do, they are left with the happy feeling that they actually reduce the tax burden which falls on their own people by levying such a tax. If they do not share this view as to forward shifting, they may still find it expedient

to cultivate the belief in the mind of the public. The export tax may be an important source of revenue, and it is to the advantage of the taxing authority to make its tax program as attractive as possible.

Tax Absorption

On the other hand, the public and the government may believe, or the public may be led to believe, that the burden of the tax rests on the producer of the export good. In this event, the popularity of the tax may depend on the status of the export producers in the particular country.

If the export producers are indigenous to the country, they may be unpopular with the rank and file citizenry even though they are all nationals. The large landowners in underdeveloped countries have done little in the past to endear themselves to the lower classes. They are frequently absentee owners, and their relationships with those who work their land are not likely to be of the friendliest. Because of this, the general public may regard such a group as fair game for special taxation, and it may be good political capital to promote the tax as a class measure as well as for the revenue it produces.

If the export industry is largely foreign owned and controlled, the political attraction of a tax that rests on the producer may be even greater. Whatever may be the true extent of colonial exploitation, the people of most underdeveloped countries are prone to regard foreign investors as exploiters who take unfair advantage of the lack of capital in the poorer country. The argument that the export tax only serves to recover what is rightfully their own has powerful emotional appeal to the people of these countries. It is an argument that enhances the attraction of the export tax for both the politician who believes it to be true, and the politician who is searching for a rationale for what he intends to do anyway.

SUMMARY

In summary, the export tax has several important political advantages over other forms of taxation in underdeveloped countries. First, it is easier to "hide" from the general public. There is a high degree of ignorance common to the taxpaying public the world over as to the details of the tax systems under which they live. This ignorance is probably greater in underdeveloped than in more highly developed countries because of the low levels of education and communication in the former. Further, less is likely to be known

about an export tax than other taxes, because of the comparatively small number of people directly affected by it.

Second, whatever the true incidence of the export tax, to the untrained observer it appears to be favorable to the domestic taxpayer. This opinion may be shared by the leaders of the governments involved or may simply be fostered by them because it increases the acceptability of a tax which is an important source of revenue.

These essentially political advantages are of no small importance. Granted that the economic and administrative advantages of export taxation may often be so great that the tax would be used even if it were an unpopular tax politically, the fact is that it is not likely to be unpopular. There must, therefore, be marginal cases where the existence of these political factors makes the difference between whether or not the tax is levied on a particular commodity. By the same logic, the rate of export taxation must surely be influenced by these political considerations. Ceteris paribus, a politically neutral or popular tax can bear a higher rate than one which is politically unpopular.

ASPECTS POLITIQUES DE L'IMPOT SUR LES EXPORTATIONS

par FRANK H. JACKSON

RÉSUMÉ

On admet aisément que le produit de l'impôt sur les exportations ainsi que son mode d'établissement le rendent populaire dans les pays sous-développés, mais on porte peu d'attention à ses avantages strictement politiques. Ceux-ci ont deux origines.

D'abord, le nombre des individus touchés par l'impôt est relativement faible, d'où l'ignorance où se trouve le public en général quant à l'existence de cet impôt. En second lieu, existe la conjonction d'une opinion populaire très répandue sur la simplicité et la précision de l'incidence de l'impôt avec une facilité à accepter l'idée que certains groupes supportent seuls le fardeau de l'impôt parce que c'est eux qui doivent le supporter. Ceci étant donné, il devient possible pour l'autorité qui établit l'impôt de faire naître l'opinion — partagée ou non par ladite autorité — que la charge de l'impôt doit peser sur des groupes tels qu'acheteurs étrangers et (ou bien) sur ceux — étrangers ou nationaux — qui n'ont pas de ressources d'origine interne. Il y a un avantage politique évident à susciter de telles opinions.

Il est à peu près certain qu'un impôt doté de tels caractères politiques soit, toutes choses étant égales d'ailleurs, préféré à un autre moins bien qualifié politiquement. En fait, ces avantages politiques peuvent être suffisamment importants pour qu'un tel impôt soit estimé supérieur à d'autres qui seraient préférables du point de vue de leur produit et de leur application.

THE FINANCE COMMISSION [1])

by B. R. MISRA
Patna University, Patna, India

1. Indian Republic is federal in character and consists of three layers of Governmental administration: The Union Government; State Governments and Local Authorities.

2. There are three Legislative Lists, Union List; State List and Concurrent List. The Union List contains 97 items of all — India importance. These subjects are administered by the Government of India. The State List contains 66 items of administration which fall within the responsibility of the State Governments. The concurrent List consists of 47 items of administration which are of common interest to the Union and the States such as economic planning, social security and labour legislation etc.

3. The distribution of the financial resources between the Union and the State Governments falls in three categories. The Union Government has power to raise taxes and duties on items in the Union List. The State Governments have power to raise taxes in the State List. There are four important Articles in the Constitution where taxes are divided between the Union Government and the States. These are:

(i) Taxes which are levied by the Union, but are collected and wholly appropriated by the States, viz., non-judicial stamp duties and excise duties on medicinal and toilet preparations (Article 268).

(ii) Taxes which are levied and collected by the Union but whose net proceeds are wholly assigned to the States. These include succession and estate duties on property other than agricultural land, terminal taxes on goods and passengers carried by rail, sea or air, taxes on railway fares and freights, taxes other than stamp duties on transactions in stock-exchanges and future markets, on the sale or purchase of newspapers and on advertisements published therein and taxes on the sale and purchase of goods in the course of inter-State trade or commerce (Article 269).

(iii) Taxes which are levied and collected by the Union but whose net proceeds are shared between the Union and the States. Taxes on income other than agricultural income under this category (Article 270).

---

[1]) The above information may be useful in understanding this article to an average reader on the Continent of Europe who may perhaps be not very well familiar with the provisions of the Indian Constitution.

(iv) Taxes which are levied and collected by the Union but whose proceeds may be shared with the States at the option of the Union, e.g., Union excise duties other than those on medicinal and toilet preparation (Article 272).

The Finance Commission is the most important body under the Constitution upon which falls the responsibility of dividing the above taxes between the Union Government and the States and allocating grants-in-aid to the States.

4. Before the re-organisation of the States in India there were four classes of States A, B, C and D. From November 1, 1956 as a result of the States Re-organisation Act Indian Republic now consists only of one class of States. The present States are Andhra Pradesh, Assam, Bihar, Bombay, Kerala, Madhya Pradesh, Madras, Mysore, Orissa, Punjab, Rajasthan, Uttar Pradesh West Bengal, and Jammu and Kashmir.

5. In order to bring about rapid economic development of the country the First Five Year Plan was put into operation in 1951. After the expiry of the period of the First Five Year Plan the Second Five Year Plan has started functioning with effect from 1956.

6. The unit of Indian currency is the Rupee which at the present rate of exchange is equal to Re. 1 = 1 shilling 6 d.

7. The object of this article is to point out the role of the Finance Commission in Indian Financial system.

Section 1

THE CONSTITUTIONAL BASIS

Appointment of the Commission

The President is required under Article 280(1) of the Constitution to constitute within two years from the commencement of the Constitution and thereafter at the expiration of every fifth year, or at such earlier times as he may consider necessary, a Finance Commission consisting of a Chairman and four Members appointed by him. [2])

The Parliament has passed the Finance Commission Act, 1951 to determine the qualifications requisite for appointment as members of the Finance Commission. Under the Act the Chairman of the

---

2) By an Order dated the 22nd November 1951 the President constituted the first Finance Commission, with Shri K. C. Neogy as Chairman.

The Second Commission with Shri K. Santhanam as Chairman was appointed on April 2, 1956.

Commission shall be selected from among persons who have had experience in public affairs, and the four other members shall be selected from among persons who

(a) are, or have been, or are qualified to be appointed as Judges of a High Court; or

(b) have special knowledge of the Finances and accounts of the Government;

(c) have had wide experience in financial matters and in administration; or

(d) have special knowledge of Economics.

Before appointing a person to be a member of the Commission the President shall satisfy himself that the person will have no such financial or other interest as is likely to effect prejudicially his functions as a member of the Commission; and the President shall also satisfy himself from time to time with respect to every member of the Commission that he has no such interest and any person who is, or whom the President proposes to appoint to be a member of the Commission shall, whenever required by the President so to do furnish to him such information as the President considers necessary for the performance by him of his duties.

A person shall be disqualified for being appointed as a member of the Commission —

(a) if he is of unsound mind;

(b) if he is an undischarged insolvent;

(c) if he has been convicted of an offence involving moral turpitude; and

(d) if he has such financial or other interest as is likely to effect prejudicially his functions as a member of the Commission.

Functions of the Commission

The provisions of the Constitution bearing on the functions of the Finance Commission are contained in Articles 270, 273, 275, 278, 280 and 306 of the Constitution. A brief account of these Articles is given in the following pages.

Distribution of Income Tax (Article 270)

Taxes on income other than agricultural income shall be levied and collected by the Government of India and distributed between the Union and the States in the manner provided by the Finance Commission. [3])

---

[3]) (a) "Taxes on income" does not include a corporation tax;

(b) "Union emoluments" includes all emoluments and pensions payable out of the Consolidated Fund of India in respect of which income-tax is chargeable.

Such percentage, as may be prescribed, of the net proceeds in any financial year of any such tax, (except in respect of taxes payable in respect of Union emoluments) shall not from part of the Consolidated Fund of India, [4]) but shall be assigned to the States within which that tax is leviable in that year and shall be distributed among those States in such manner and from such time as may be prescribed by the Finance Commission.

Jute Export Duty (Article 273) [5])

There shall be charged on the Consolidated Fund of India in each year as grants-in-aid of the revenues of the States of Assam, Bihar, Orissa and West Bengal, in lieu of assignment of any share of the net proceeds in each year of export duty on jute and jute products to those States, such sums as may be prescribed by the Finance Commission.

The sums so prescribed shall continue to be charged on the Consolidated Fund of India so long as any export duty on jute or jute products continues to be levied by the Government of India or until the expiration of ten years from the commencement of the Constitution, whichever is earlier.

Grants-in-aid (Article 275)

Such sums as Parliament may by law provide shall be charged on the Consolidated Fund of India in each year as grants-in-aid of the revenues of such States as Parliament may determine to be in need of assistance, and different sums may be fixed for different States.

Provided that there shall be paid out of the Consolidated Fund of India as grants-in-aid of the revenues of a State such capital and recurring sums as may be necessary to enable that State to meet the costs of such schemes of development as may be undertaken by the State with the approval of the Government of India for the purpose of promoting the welfare of the Scheduled Tribes [6]) in that State or raising the level of administration of the Scheduled Areas therein to that of the administration of the rest of the areas of that State:

Provided further that there shall be paid out of the Consolidated

---

[4]) All moneys received or owned by the Government of India are credited to the Consolidated Fund of India.

[5]) There is an Export Duty on jute. Assam, Bihar, Orissa and West Bengal are the jute growing States of India.

[6]) Economically backward people living in Assam and some other States of India.

Fund of India as grants-in-aid of the revenues of the State of Assam sums, capital and recurring equivalent to —

(a) the average excess of expenditure over the revenue during the two years immediately preceding the commencement of the Constitution in respect of the administration of the Tribal Areas [7]) (specified in Part A of the table appended to paragraph 20 of the Sixth Schedule) and

(b) the cost of such schemes of development as may be undertaken by that State with the approval of the Government of India for the purpose of raising the level of administration of the said areas to that of the administration of the rest of the areas of that State.

Agreements entered with Part B States (Article 278) [8])

The Government of India may enter into an agreement with the Government of a State specified in Part B of the First Schedule with respect to —

(a) the levy and collection of any tax or duty leviable by the Government of India in such State and for the distribution of the proceeds;

(b) the grant of any financial assistance by the Government of India to such State in consequence of the loss of any revenue which that State used to derive from any tax or duty leviable under the Constitution by the Government of India or from any other sources;

(c) the contribution by such State in respect of any payment made by the Government of India under clause (1) of Article 291.

An agreement entered into under this clause shall continue in force for a period exceeding ten years from the commencement of the Constitution:

Provided that the President may at any time after the expiration of five years from such commencement terminate or modify any such agreement if after consideration of the report of the Finance Commission he thinks it necessary to do so. [9])

---

[7]) Tribal areas are inhabited by economically backward people.

[8]) Part B States have eased to exist with effect from November 1, 1956 as the result of the Amendment of the Constitution.

[9]) With the reorganisation of the States there are no more Part B States. The Second Finance Commission is to make recommendations regarding the continuance or modification of the terms of agreement entered into by the Central Government with the former Part B States. The clauses relating to agreements entered with part B States have been deleted from the Constitution. But they

Article 306

The Constitution also provided that any State specified in Part B of the First Schedule which before the commencement of the Constitution was levying any tax or duty on the import of goods into the State from other States or on the export of goods from the State to other States may if an agreement in that behalf has been entered into between the Government of India and the Government of that State continue to levy and collect such tax or duty subject to the terms of such agreement and for such period not exceeding ten years from the commencement of this Constitution as may be specified in the agreement. The President, however, may at any time after the expiration of five years from such commencement terminate or modify any such agreement if, after consideration of the report of the Finance Commission he thinks it necessary to do so.

Section 2
PRINCIPLES OF ALLOCATION

Principles of Needs

Having stated the functions of the Finance Commission we now pass on to examine some of the fundamental principles which the Commission may keep in view in the distribution of income-tax and grants-in-aid. We begin our analysis by saying that "most of the operations of Public Finance resolve themselves into a series of transfers of purchasing power. These transfers are made by taxation or otherwise, from certain individuals to public authorities and back again from these authorities by way of public expenditure, to other individuals". [10]) This statement of Dr. Dalton holds equally true in the transfers of revenues from one State to another in the field of federal finance. Indeed, in a well-operated system of federal finance the aim of the states is to remove inequality of incomes not between States but between the people who live in those States. The interests of the States and the people are identical for "when justice has to be done as between two provinces or States, it is to be done between them not *qua* provinces or States, but between

---

point out the role of the Commission in the distribution of grants and other financial assistance to under-developed States before November 1, 1956.

The Finance Commission is thus to recommend to the President on the above matters in the allocation of revenues between the Union and the States and distribution of grants among the States *inter se*.

10) Dalton, Dr. H. *Public Finance* p. 20.

them as conglomerations of two or more people." [11]) Once the importance of the statement is realized the series of transferences in a federal State would be viewed not in terms of artificial State boundaries but from the point of view of reduction of inequality of incomes between people living in different States. Thus the aim of the Finance Commission should be to allocate income-tax and distribute grants on the basis of needs of each State. The principle of needs would do away with the fierce wrangling which takes place between the States in claiming federal surpluses as their so-called "legitimate share." In the course of my studies in the history of federal finance in India, I came across numerous instances when the Provinces [12]) claimed a greater share of income-tax or federal subsidies on the assumption that each Province had a natural right to the revenues collected within its boundaries.

The principle of needs thus may be regarded as the bed-rock on which a sound system of federal finance in India could be built. It is high time that we realize that we are citizens of India first and citizens of the States next. Over-zealous State patriotism is bound to breed jealousies which are highly deterimental to the progress of the country. The true line of patriotism lies in a free and frank recognition of the greater needs of the country as a whole in sub-ordination of the needs of the parts. The sooner this maxim is realized the sooner the different parts of the country will march together towards the harmonious development of the whole country.

Second Finance Commission

A Finance Commission was appointed under Article 280(i) of the Constitution for a period of fifteen months commencing June 1, 1956. The Commission is to make recommendations regarding the distribution of divisible Central taxes, the principles which should govern the grants-in-aid from the Centre to the States and the continuance or modification of the terms of agreement entered into by the Central Government with the former Part B States. The Commission is also to go into the following matters: — (1) the sums which may be prescribed as grants-in-aid to Assam, Bihar, Orissa and West Bengal in lieu of assignment of a share of the net proceeds of export duty on jute and jute products, (2) the assistance by way of grants-in-aid, under Article 275 of the Constitution, to such States as need assistance for the requirements of the Second Plan and having regard to the efforts made by the States themselves

[11]) Adarkar, B. P. *The Principles and Problems of Federal Finance.* (1933) p. 194.

[12]) Under the Government of India Act 1935 "States" were known as "Provinces".

to raise additional revenue from sources available to them, (3) the method of distribution of the estate duty among the States and (4) the terms which can appropriately be fixed for different kinds of Central loans to the States.

The Finance Commission, on November 27, 1956, submitted an interim report for the financial year 1957-58, in order to enable the Central and State Governments to formulate their budgets and make provisional payments.

The Commission's main proposal of relating to the States' share in income-tax, estate duty and Union excises are based largely on the lines of the Report of the First Finance Commission. As before, 55 per cent of the net proceeds of income-tax and 40 per cent of the proceeds of excise duties on matches, tobacco and vegetable products have been allocated to the States. A change has, however, occurred in the quantum of the shares of various States owing to the reorganisation of the States and the inclusion of Jammu and Kashmir in the scheme.

The table below shows the share-percentage in income-tax, estate duty and union excise duties and the amounts of grants-in-aid assigned to the various States.

(In lakhs of rupees) [1]

State	Percentage shares of		Amounts of grants-in-aid	
	Income-tax/ estate duty	Union excises on matches, tobacco & vegetable products	In lieu of share of export duty on jute and jute products	Under Article 275 of the Constitution
Andhra Pradesh . .	8.01	8.92	—	24
Assam	2.23	2.58	75.00	100
Bihar	9.31	11.04	72.31	80
Bombay	18.91	13.59	—	130
Jammu and Kashmir	1.01	1.25	—	175
Kerala	3.60	3.86	—	41
Madhya Pradesh . .	5.09	6.17	—	251
Madras	7.95	8.54	—	5
Mysore	5.93	5.45	—	46
Orissa	3.46	4.17	15.00	107
Punjab	3.96	4.60	—	163
Rajasthan	3.47	4.34	—	115
Uttar Pradesh . . .	15.59	18.00	—	—
West Bengal	11.48	7.49	152.69	83

[1]) 10 lakhs = 1 million.

TECHNIQUE ADOPTED BY THE FINANCE COMMISSION

Distribution of Income Tax

We now pass on to describe the technique adopted by the First Finance Commission for distributing income-tax, excise duties and grants-in-aid among the States.[13])

The States had suggested varous bases for the distribution of income-tax among them, the more important of which are:

(i) the collection of income-tax in the various States;
(ii) the amount of income-tax realised in respect of incomes, wherever earned, of individuals resident in the different States;
(iii) the collection of income-tax in the various States adjusted with reference to the origin of the income;
(iv) the relative population of each State;
(v) the relative volume of industrial labour in each State;
(vi) the relative per capita income of the States; and
(vii) the needs of the different States according to various criteria, i.e., area or sparseness of population, economic backwardness or the inverse relative per capita income of each State.

Since none of the above methods is satisfactory from all points of view, allocation of income-tax in India has, more or less, been on an arbitrary basis, though taking into account all the above factors.[14])

On a broad view of the position, the Commission proposed that twenty per cent of the State's share of the divisible pool should be distributed among the States on the basis of the relative *collections* of States and eighty per cent on the basis of their relative *population* according to the census of 1951. Probably that was the best solution out of the difficult position as no one single test would satisfy the claims and counter-claims of the various States.

Distribution of Union Excise Duties

The distribution between the Union and the States of Union duties of excise, other than such duties on medicinal and toilet preparations, is governed by Article 272 of the Constitution which runs as follows:

„Union duties of excise other than such duties of excise on

---

13) The Report of the Second Finance Commission has not yet been published.

14) For a more detailed account of the difficulties in the distribution of income-tax see my *Indian Federal Finance* (Orient Longmans, Calcutta Chapter IV).

medicinal and toilet preparations as are mentioned in the Union List shall be levied and collected by the Government of India, but, if Parliament by law so provides, there shall be paid out of the Consolidated Fund of India to the States to which the law imposing the duty extends sums equivalent to the whole or any part of the net proceeds of that duty, and those sums shall be distributed among those States in accordance with such principles of distribution as may be formulated by such law." [15])

The resources of the States require to be strenghthened. At the same time the scheme of distribution needs to be balanced and equitable as a whole. For the period for which the Commission's recommendations were to hold good (1951-56) the Commission believed that these objectives could be achieved by recommending the distribution of the excise duties on a *per capita basis*. The Commission, therefore, recommend that the States' share of the excise duties be distributed among them on the *basis of population*.

Allocation of grants-in-aid

The Commission had to face serious difficulties in the allocation of grants-in-aid. The Commission, however, kept the following considerations in view in the allocation of grants-in-aid.

Budgetary needs

As budgetary needs are an important criterion for determining the eligibility of a State for a grant-in-aid as well as for the assessment of the amount of the grant-in-aid, the budget was necessarily the starting point of an examination of fiscal need. In using the budget as a basis for this purpose the Commission, however, made several adjustments in the States budgets. These adjustments in the first place, reduced all budgets to a comparable basis. Adjustments were called for in respect of any abnormal or unusual and non-recurrent items of receipts or expenditure which were likely to vitiate comparisons unless these were excluded. Besides such adjustments, which were made for he purpose of arriving at what might be broadly termed a normal budget, certain other allowances mentioned below were also made.

Tax Effort

The extent of self-help of a State determined the eligibility for, as well as the amount of, help from the Centre. This required an assessment of the general scope for additional taxation in the States and of their tax effort. It was, however, pointed out that differences

---

[15]) This Article has already been referred to in the earlier part of the paper.

in relative taxation from State to State were of not much relevance for the purpose of determining the degree of Central assistance to various States, as mich assistance was to be based primarily on the comparative poverty or affluence of the States, as judged by indices of their relative per capita incomes. This argument missed the rationale of taking the relative tax effort of States into consideration. The Commission, however, held the view that a State which is prepared to raise the maximum amount of revenue through taxation is better entitled to Central assistance than a State which does not itself act sufficiently in the same direction. In respect of a State in the latter class, there is no guarantee that the benefit of external assistance will, in fact, accrue to the weaker sections of the community for whom it would be intended. Assistance to such a State may have the effect of postoning action by the State to increase its own taxation. Such assistance from outside may thus go to relieve those who are comparatively well off from the necessity of contributing more to State revenues rather than help to increase public expenditure for the benefit of the general mass of the people.

Economy in Expenditure

An allowance should be made for possibilities of economy in expenditure. The principle of self-help also implies that a State should utilise its existing resources to good account before it makes a claim for assistance from Centre. It was emphasised that it is not the purpose of any system of grants-in-aid to diminish the responsibility of the State Governments to balance their own budgets. The method of extending financial assistance should be such as to avoid any suggestion that the Central Government have taken upon themselves the responsibility for helping the States to balance their budgets from year to year. If the amount of grants-in-aid were to be merely in proportion to the financial plight of a State, a direct premium might be placed on extravagance and a penalty imposed on financial prudence. On the other hand, if a State is eligible for a grant on other grounds, it should not be precluded from this benefit, merely because its budget is in order as a result of its sound financial management.

Standard of social services

An important purpose of grants-in-aid is to help in equalising standards of basic social services. The standards of social services in a State may be criterion for grant-in-aid. Thus of two States whose budgets, with the adjustments already indicated, point to the need for an equal amount of assistance, the one with a significantly lower level of social services should, the Commission was of view,

qualify for a higher amount of assistance than the other with a relatively high level of such services. Alternatively, in marginal cases a State with a high level of such services may become ineligible, while another State with a low level of services is eligible for a grant. Factors like the area of a State in relation to its population, economic backwardness, etc., would be reflected in the level of social services and the standard of development of a State, and would be taken into account accordingly under this principle.

Special obligations

Grants-in-aid may be given to help a State to meet special burdens or obligations of national concern, though within the State sphere, if they involve an undue strain on its finances. Certain States may have special obligations or burdens likely to continue for a period of years,i.e., commitments arising out of abnormal conditions. These would justify assistance by way of grants-in-aid to the States concerned. The circumstances necessitating assistance may, for example, include the consequences of partion, such as the disruption of the institutional framework of a State, and its increased responsibility in respect of security.

Broad purposes of national importance

Independently of the budgetary criterion, grants may be given to further any beneficient service of primary importance in regard to which it is in the national interest to assist the less advanced States to go forward. It was herefore, thought desirable to provide grants-in-aid for a broad purpose, selected with reference both to the importance of the service assisted and to the practicability of measuring, from time to time, the standard of the service on the basis of reliable indices.

The Commission applied the above principles, as for as possible, in the determination of the States in need of assistance as well as of the amounts of grants-in-aid which they recommend for the various States [16]).

---

16) It may be pointed out that in the absence of sufficient statistical information regarding the finances of State Governments and other relevant matters it was not possible for the Commission to make a precise application of the above principles.

Section 3

CHANGE IN ROLE OF FINANCE COMMISSION

Indian Financial System Highly Integrated

Indian financial system, though federal in character, is highly integrated. Perhaps in no federation is the financial relationship between the Central Government and the States more integrated than it is in India. As a consequence of the above the role of the federal Government in controlling and co-ordinating the finances of the States is much more important in Indian than it is in other leading federations. This co-ordination has lately assumed a peculiar importance on account of the Five Year Plans in which all developmental expenditure is allocated, more or less, on a national basis. This naturally implies a movement towards a greater inter-State financial integration and centralisation.

The reorganisation of the States has also brought about a fundamental change in the old concept of financial relationship between Centre and the States. The newly reorganised States would depend more upon the Centre, to a very large extent, for their economic development for a long time. Besides, with the widening of the areas of the States the old feeling of "State rights" may to a large extent be minimuzed. The Second Finance Commission may, therefore, have to allocate resources in a different political and economic climate.

It is no doubt true that the present States have also not been reconstituted on the principle of optimum economic units. Nevertheless, in view of the unifying forces which have resulted in the creation of the new map of India the task before the Second Finance Commission to-day is easier and simpler than it was before the First Finance Commission.

Plan Outlay and State Revenues

The following table shows the allotments to different States under the Second Five Year Plan and the revenues of each State.

PLAN OUTLAY AND CURRENT REVENUES OF STATES [1])

(Rs. Crores) [2])

State	Plan outlay	Total Revenue 1956-57 (Budget Estimates)
Andhra	119.0	23.11
Assam	57.9	21.15
Bihar	194.2	42.87
Bombay	266.2	76.34
Madhya Pradesh .	123.7	29.18
Madras	173.1	20.31
Orissa	100.0	18.71
Punjab	126.3	28.76
Uttar Pradesh . . .	253.1	77.97
West Bengal	153.7	48.46

[1]) The above figures are based on area of the States before November 1, 1956. i.e. before the reorganisation of the States.
[2]) 10 millions = 1 crore.

It will appear from the above table that during the next five years capital grants from the Centre for the developmental activities of the States will be of a considerable magnitude and will profoundly influence the budgetary policy of the State Governments. The importance of current revenues of the State Governments in their total expenditure has considerably been reduced.

Changed Role of the Second Finance Commission

Thus, it will appear that the role of the Second Finance Commission, in the changed context, should be to fill in the gaps in grants, capital expenditure and other financial assistance which was left uncovered, for reasons whatsoever, by the Second Five Year Plan. Hence the Finance Commission should now be the second important body to remove inequalities in the revenue and expenditure position of the different States for bringing about uniform economic development of the nation as a whole. Indeed the recommendations of Planning Commission and the Finance Commission, both taken together, should put the financial system of one State *vis a vis* another, more or less, on an even basis. Hence there is a clear necessity today to develop a new approach in interpreting the constitutional aspect of the functions of the Finance Commission.

Above all, it must be remembered that the Finance Commission is only an adjunct to fulfil the goal of the economic policy to which the nation is committed under the objectives of the Second Five Year

Plan. There cannot be two economic objectives before the nation. The Planning Commission and the Finance Commission both must dovetail their grants and division of revenues, vis. income tax, excise duties and estate duties etc. to fulfil the objectives of national economic development. It may perhaps be desirable to state here the objectives of Planning in India as set forth in the Second Five Year Plan.

The Plan aims at (a) a sizeable increase in national income so aso to raise the level of living in the country; (b) rapid industrialisation with particular emphasis on the development of basic and heavy industries; (c) a large expansion of employment opportunities; and (d) reduction of inequalities in income and wealth and a more even distribution of economic power.

The Second Five Year Plan has allocated grants and distributed national resources among the various States keeping in mind the above objects of national economic policy. The Finance Commission should come to the aid of the Planning Commission in broad-basing its recommendation to achieve the above objectives.

SUMMARY & CONCLUSIONS

An attempt has been made in this article to briefly point out the nature and functions of the Indian Finance Commission which plays an important role in the Indian financial system. The account given in the foregoing pages leads us to draw the following conclusions which may be categorically stated as follows: —

1. The Indian Finance Commission is the most important body to regulate, co-ordinate and integerate the finances of the Government of India and the State Governments.

2. It has removed the litigation between the Union Government and the States and the States *inter se* which is a common feature in some of the leading federations of the world in the concurrent field of tax jurisdiction.

3. The Union Government under the influence of the Finance Commission exercises a dominant role over the finances of the State Governments and thus perhaps reduces the autonomy of the States to a large extent. The control over the purse of State Governments by the Centre considerally influences State financial administration and policy.

4. In order to bring about a rapid integrated economic development of the country planning has been adopted. Perhaps the most important role of the Finance Commission has been to put the nation's financial resources to the best possible use and thus bring about rapid economic development of under-developed regions of the country through a policy of financial co-ordination between the Union and the States Governments. Planning in India has succeeded to the largest possible extent on account of the whole-some influence exercised by the Centre on State finances.

The Finance Commission perhaps forms a unique feature of the Indian Constitution and its role has been most important in Indian Financial System.

LA COMMISSION DES FINANCES

par B. R. MISRA

RÉSUMÉ

Note — Les renseignements qui suivent pourront être utiles pour rendre compréhensible le résumé de cet article à un lecteur moyen du Continent européen qui ne serait pas très familiarisé avec les stipulations de la Constitution de l'Inde.

1) La République de l'Inde est de caractère fédéral et comprend trois échelons d'administration gouvernementale: le Gouvernement de l'Union, le Gouvernement de l'Etat et les autorités locales.

2) Il y a trois Séries Législatives: la Série de l'Union, la Série de l'Etat et la Série Locale. La Série de l'Union comprend 97 articles applicables à l'Inde tout entière. Les matières sont réglementées par le Gouvernement de l'Inde. La Série d'Etat comprend 66 articles de matières administratives soumises à la responsabilité des Gouvernements des Etats. La Série Locale comprend 47 articles de matières d'intérêt commun à l'Union et aux Etats, tels que plan économique, sécurité sociale et législation du travail, etc.

3) La répartition des ressources financières entre les Gouvernements de l'Union et des Etats se fait en trois catégories. Le Gouvernement de l'Union a pouvoir de lever des impôts et des droits portés sur la Série de l'Union. Les Gouvernements des Etats ont pouvoir de lever des impôts de la Série d'Etat. Il y a quatre articles importants dans la Constitution portant sur des impôts répartis entre le Gouvernement de l'Union et les Etats. Ce sont:

a) Les impôts levés par l'Union qui sont perçus et entièrement encaissés par les Etats, c'est-à-dire les droits de timbre non judiciaires et les droits d'accise sur les préparations médicinales et hygiéniques. (Art. 268)

b) Les impôts levés et perçus par l'Union, mais dont le produit net est totalement attribué aux Etats. Sont inclus les droits de succession et les impôts sur la propriété autresque les terres cultivées, les droits sur les marchandises et les passagers transportés par fer, mer ou air, les droits sur les billets de trains et les frets, les droits autres que les droits de timbre sur les transactions boursières et les marchés à terme, sur la vente et l'achat de journaux et les annonces qui y sont publiées et les droits sur l'achat et la vente de marchandises entre Etats. (Art. 269)

c) Les impôts levés et perçus par l'Union, mais dont le produit net est partagé entre l'Union et les Etats. Les impôts sur les revenus autres que les revenus agricoles entrent dans cette catégorie. (Art. 270)

d) Les impôts levés et perçus par l'Union mais dont le produit peut être partagé avec les Etats au choix de l'Union, dont les droits d'accise de l'Union autres que ceux portant sur les préparations médicinales et hygiéniques. (Art. 272)

La Commission des Finances est dans le cadre de la Constitution l'organisme le plus important sur lequel repose la responsabilité de partager les impôts ci-dessus entre le Gouvernement de l'Union et les Gouvernements des Etats et d'allouer des subventions aux Etats.

Nomination de la Commission.

Le Président est tenu par l'Art 280 (1) de la Constitution d'instituer dans les deux ans de l'établissement de la Constitution et ensuite à l'expiration de chaque cinquième année ou plus tôt s'il le juge nécessaire, une Commission des Finances comprenant un Président et quatre membres nommés par lui.

Fonctions de la Commission.

Les dispositions de la Commission des Finances sont contenues dans les Art. 270, 273, 275, 280 de la Constitution. Les paragraphes suivants résument ces articles.

Répartition de l'impôt sur le revenu. (Article 270)

L'impôt sur les revenus autre qu'agricoles doivent être levés et perçus par le Gouvèrnement de l'Inde et répartis entre l'Union et les Etats suivant les décisions de la Commission des Finances.

Un pourcentage, à décider, des revenus nets de chaque année pour chaque impôt (sauf en ce qui concerne les impôts perçus sur les émoluments de l'Union) n'entrera pas dans le Fonds Consolidé de l'Inde, mais devra être attribué aux Etats à l'intérieur desquels cet impôt peut être levé cette même année et doit être réparti entre ces Etats de telle manière et en tel délai prescrits par la Commission des Finances.

Droits sur l'exportation du Jute. (Art. 273)

Il sera perçu chaque année sur le Fonds consolidé de l'Inde — à titre de subvention pour les Etats d'Assam, Bihar, Orissa et Bengale de l'Ouest — telles sommes prescrites par la Commission

des Finances en remplacement du transfert annuel à ces Etats de la part du produit net des droits d'exportation sur le jute et les produits à base de jute.

Les sommes ainsi attribuées continueront à être imputées sur le Fonds consolidé de l'Inde aussi longtemps que les droits d'exportation sur le jute et les produits comportant du jute seront levés par le Gouvernement de l'Inde ou jusqu'à l'expiration de 10 ans à partir de l'origine de la présente Constitution ou même plus tôt.

Subventions. (Art. 275)

Telles sommes que le Parlement peut attribuer par décision législative seront imputées chaque année sur le Fonds Consolidé de l'Inde à titre de subvention aux revenus des Etats que le Parlement déclarera en tel besoin et des sommes différentes peuvent être décidées pour les différents Etats.

Pourvu que soient imputés sur le Fonds Consolidé de l'Inde au titre de subvention au budget d'un Etat tel capital et telles sommes renouvelables qui peuvent être nécessaires à cet Etat pour lui permettre d'assumer le coût de tels plans de développement pouvant être entrepris par ledit Etat, avec l'approbation du Gouvernement de l'Inde dans le but de promouvoir le bien-être de Tribus dénombrées de cet Etat ou de relever le niveau d'administration de Contrées inventoriées afin qu'il atteigne celui de l'administration du reste des contrées de cet Etat.

Pourvu qu'ensuite soient payés sur le Fonds Consolidé de l'Inde à titre de subvention aux revenus de l'Etat d'Assam des sommes, capitaux et versements périodiques équivalant à:

a) un excédent moyen de dépenses sur le revenu des 2 années précédant immédiatement l'application de la Constitution à l'administration de territoires de Tribus nommées dans la partie A de la table ajoutée au paragraphe 20 de la 6me annexe et

b) le coût de tels plans de développement pouvant être entrepris par cet Etat avec l'approbation du Gouvernement de l'Inde dans le but de relever le niveau de l'administration desdits territoires pour qu'il atteigne celui des autres territoires de l'Etat.

TECHNIQUE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Répartition de l'impôt sur le revenu.

Maintenant nous passons à la description de la technique adoptée par la Première Commission des Finances pour la répartition de

l'impôt sur le revenu, les droits d'accise et les subventions accordées aux Etats.

Les Etats ont suggéré diverses bases pour la répartition de l'impôt sur le revenu, dont les plus importantes sont:

1) La perception de l'impôt sur le revenu dans les divers Etats;

2) Le montant de l'impôt sur le revenu calculé par rapport aux revenus — où qu'ils aient été gagnés — d'individus résidant dans les divers Etats.

3) La perception de l'impôt sur le revenu dans les divers Etats justifiée en fonction de l'origine du revenu.

4) La population de chaque Etat.

5) Le volume de la main d'oeuvre industrielle de chaque Etat.

6) Le revenu per capita des Etats et

7) Les besoins des divers Etats suivant divers critères c'est-à-dire surface, densité de la population, retard économique ou l'inverse per capita de chaque Etat.

Aucune des méthodes ci-dessus n'étant satisfaisante de tous points de vue, la répartition de l'impôt sur le revenu a été faite plus ou moins sur une base arbitraire, quoiqu'il ait été tenu compte de tous les facteurs énumérés.

D'un point de vue général, la Commission a proposé que 20 % de la part de l'Etat dans l'ensemble à diviser soient répartis entre les Etats sur la base des sommes perçues respectivement par les Etats et 80 % sur la base de leurs populations respectives d'après le recensement de 1951. C'était probablement la meilleure solution pour sortir d'une situation difficile, car aucun critère simple n'aurait donné satisfaction aux demandes et revendications des divers Etats.

Répartition des droits d'accise de l'Union.

La répartition entre l'Union et les Etats de l'Union des droits d'accise autres que ceux sur les préparations médicales et hygiéniques est prévue par l'article 272, de la Constitution ainsi rédigé:

„Les droits d'accise de l'Union autres que ceux sur les préparations médicinales et hygiéniques mentionnées dans le Recueil de l'Union seront levés et perçus par le Gouvernement de l'Inde; mais, si le Parlement en décide par voie légale, il sera payé, sur le Fonds Consolidé de l'Inde, aux Etats auxquels s'étend la loi qui impose les droits, des sommes équivalentes à la totalité ou à une partie du produit net de ce droit et ces sommes seront réparties entre lesdits Etats suivant les principes de répartition formulés dans cette loi".

Les ressources des Etats doivent être augmentées. En même temps, le mode de répartition doit être grosso modo équilibré et

équitable. Pour la période pendant laquelle les recommandations de la Commission devaient être valables (1951—56) la Commission pensait que ces objectifs pouvaient être atteints en conseillant la répartition des droits d'accise sur une base per capita. La Commission, en conséquence, recommande que la part des Etats sur les droits d'accise leur soit répartie sur la base de leur population.

Attribution de subventions.

La Commission eut à faire face à de sérieuses difficultés dans l'attribution des subventions. La Commission cependant se guida sur les considérations suivantes.

Besoins budgétaires.

Comme les besoins budgétaires sont un critère d'importance pour déterminer le droit d'un Etat à une subvention, aussi bien que pour établir le montant de la subvention, le budget était nécessairement le point de départ de l'examen du défaut de fiscalité. En utilisant le budget comme base de ces calculs, la Commission cependant fit divers réajustements dans les budgets des Etats. Ces réajustements amenèrent tout d'abord tous les budgets à des bases comparables. On appliqua des réajustements sur tous postes anormaux ou inhabituels de recettes ou de dépenses qui pouvaient vicier les comparaisons si on devait en faire. Outre ces réajustements faits afin d'arriver à ce qu'on pourrait appeler en gros un budget normal, on tint compte d'autres facteurs ci-dessous mentionnés.

Effort fiscal.

L'étendue de l'effort d'un Etat déterminait sa vocation à une aide du Pouvoir Central comme le montant de celle-ci. Ceci demandait une étude d'ensemble de l'effort fiscal de ces Etats pour une imposition additionnelle. Cependant on fit remarquer qu'on ne devait pas tenir grand compte des différences d'imposition entre Etats pour déterminer le degré de l'aide Centrale aux divers Etats, car une telle aide devait primitivement être basée sur la prospérité ou la pauvreté apparente des Etats, jugées par les indices de leurs revenus per capita. Cet argument omettait de prendre en considération l'effort fiscal relatif des Etats. La Commission, cependant, eut en vue le fait qu'un Etat disposé à tirer le maximum de ressources de l'impôt a plus de droits à l'aide Centrale qu'un Etat qui n'agit pas assez efficacement dans ce sens. En présence d'un Etat de la classe la plus faible, il n'existe qucune garantie que le bénéfice de l'aide extérieure ne proviendra pas en fait des plus faibles groupes

de la communauté auxquels il serait destiné. L'aide à un tel Etat peut avoir l'effet d'une action seconde renforçant sa propre imposition. Une telle aide de l'extérieur peut ainsi plutôt contribuer à atténuer — pour ceux qui sont comparativement à leur aise, la charge de participer davantage aux ressources d'un Etat qu'aider à l'accroissement des dépenses publiques pour le bénéfice de la grande masse du peuple.

Economie dans les dépenses.

Il faut faire la part des possibilités d'économie dans les dépenses. Le principe „Aide-toi toi-même" implique qu'un Etat doit utiliser ses ressources à bon escient avant de demander une aide du Pouvoir Central. L'accent fut mis sur le fait que le but du système des subventions n'est pas de diminuer la responsabilité des Gouvernements des Etats dans le recherche de l'équilibre de leurs budgets. La méthode d'étendre l'aide financière doit être telle qu'on ne puisse penser que le Gouvernement Central s'estime responsable d'aider les Etats à équilibrer leurs budgets d'année en année. Si le montant des subventions devait être simplement proportionnel à la situation d'un Etat, ce serait une prime donnée à la prodigalité et une pénalité imposée à l'économie. D'autre part. si un Etat mérite une aide sur d'autres points, il ne doit pas être exclu de cet avantage simplement parce que son budget est en équilibre grâce à une gestion financière saine.

Niveau des services sociaux.

Un but important des subventions est d'aider à égaliser le niveau des services sociaux de base. Ces niveaux pauvent servir de critère aux subventions. Ainsi de deux Etats dont les budgets, avec les réajustements déja indiqués, en arrivent au point d'avoir besoin d'un égal montant dans l'aide, celui qui a un niveau de services sociaux nettement inférieur devrait — suivant le point de vue de la Commission, être qualifié pour un montant d'aide financière plus élevé que l'Etat dont le niveau des services sociaux est supérieur. Réciprocuement, dans les cas marginaux, un Etat ayant un haut niveau de services sociaux peut ne pas bénéficier de l'aide, tandis qu'un autre Etat ayant un niveau inférieur en bénéficie. Les facteurs tels que la surface d'un Etat par rapport à sa population, son retard économique, etc. se reflètent dans le niveau de ses services sociaux et celui du développement de l'Etat et on doit en tenir compte en conséquence.

Obligations particulières.

Les subventions peuvent être accordées pour aider un Etat à supporter des fardeaux particuliers ou des obligations de caractère national, comme si, dans la structure interne de l'Etat, ces facteurs exerçaient une compression sur ses finances. Certains Etats peuvent assumer des obligations spéciales ou des charges qui semblent devoir persister des années, c'est-à-dire des obligations suscitées par des circonstances anormales. Celles-ci justifieraient l'attribution de subventions aux Etats qui en ont la charge. Les circonstances créant la nécessité d'assistance peuvent, par exemple, comprendre les conséquences d'un partage tel qu'une rupture dans le cadre des institutions de l'Etat et l'accroissement de ses charges de sécurité.

Buts importants du point de vue national.

Indépendamment du critère budgétaire, on peut accorder des subventions pour faire progresser quelque service bénéficiaire d'importance, considéré comme essentiel, parce qu'il est d'intérêt national d'aider à se développer des Etats qui sont en retard. En conséquence, on pensa souhaitable de prévoir des subventions dans un but large, déterminé, en se référant à la fois à l'importance du service objet de l'aide et à la possibilité de s'assurer de temps à autre du niveau du service sur la base d'indices valables.

La Commssion appliqua les principes ci-dessus autant que possible, pour déterminer les Etats ayant besoin d'assistance aussi bien que le montant des subventions à accorder aux divers Etats.

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Dans cet article, on a essayé de dégager brièvement la nature et les fonctions de la Commission Financière de l'Inde qui joue un rôle important dans le système financier de ce pays. Le rapport établi dans les pages précédentes nous conduit à rédiger les conclusions suivantes qui peuvent être formulées ainsi:

1) La Commission des Finances de l'Inde est l'organisme le plus important chargé de régler, coordonner et intégrer les finances du Gouvernement de l'Inde et les Gouvernements des Etats.

2) Elle a réglé le litige entre le Gouvernement de l'Union et les Etats et entre les Etats eux-mêmes, ce qui est le trait commun d'autres fédérations dans le monde en matière de jurisdiction fiscale.

3) Sous l'influence de la Commission des Finances, le Gouvernement de l'Union exerce un rôle prédominant sur les finances

des Gouvernements des Etats et ainsi réduit grandement l'autonomie des Etats. Le Contrôle exercé sur les fonds du Gouvernement d'Etat par le Gouvernement Central a une influence considérable sur la politique et l'administration financières de l'Etat.

4) Afin d'amener un développement économque rapide du pays, il a été établi un Plan. Peut-être le rôle le plus important de la Commission des Finances a-t-il été de diriger les ressources financières nationales vers leur plus judiciaux emploi et ainsi d'amener un rapide développement de pays sous-développés par une politique de coordination financière entre les Gouvernements de l'Union et des Etats.

La politique du plan en Inde a réussi dans la plus large mesure, grâce à la salutaire influence exercée par le Gouvernement Central sur les Finances des Etats.

La Commission des Finances est un trait peut-être unique de la Constitution de l'Inde et son rôle a été des plus important dans le système financier de l'Inde.

INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

Compte-rendu du Congrès de Vienne, 1957.

L'Institut International de Finances Publiques avait choisi la ville de Vienne pour siège de son Congrès de 1957. Vienne constitua d'ailleurs cette année une des capitales des congrès internationaux.

Ces assises ont permis aux nombreux congressistes venus dans la capitale Autrichienne de constater combien généreuse et souriante était son hospitalité et combien courageux et spectaculaire avait été l'effort de restauration et de redressement économique réalisé par l'Autriche depuis 10 ans. Vienne est certainement redevenu un des lieux du monde où les hommes peuvent se rencontrer avec le plus d'agrément.

Le Congrès de l'Institut International de Finances Publiques s'est ouvert le 12 septembre dernier dans les locaux lui prêtés par la Fédération des Industries Autrichiennes. Monsieur Kamitz, Ministre des Finances, avait fait à l'Institut l'honneur d'assister à la séance d'ouverture.

Les travaux du Congrès de l'Institut étaient cette année consacrés aux „distorsions économiques et sociales provoquées par les discriminations fiscales ainsi que par la fraude et l'évasion fiscales". Sujet combien actuel, tant sont nombreuses les influences de la fiscalité sur la structure de l'économie, mais problème éminemment complexe aussi par la variété de ses incidences.

C'est pourquoi Monsieur Lauré, Inspecteur général des Finances en France, qui remplissait les fonctions de rapporteur général du Congres, consacra-t-il de nombreuses pages de son rapport à préciser le sens du terme même de „distorsions" et, aussitôt, des divergences apparurent dans les interprétations données à ce terme par les congressistes. A l'époque où le libéralisme économique inspirait les conceptions de la politique, le terme „distorsions" se fut appliqué à tous les impôts qui modifiaient directement ou indirectement l'ordre naturel des choses. Mais cette conception est depuis longtemps dépassée; la charge fiscale est telle qu'elle ne peut plus être neutre. Il est utopique aussi de croire que le système fiscal idéal pourrait étre celui dans lequel l'impôt serait égal, dans chaque cas individuel, à la valeur des services rendus par la collectivité au contribuable.

D'autres critères doivent des hors être recherchés pour apprécier si l'impôt suscite l'apparition de distorsions économiques et sociales.

En définitive, M. Lauré retint pour critères d'appréciation les trois principes suivants:

— le principe d'efficacité économique aux termes duquel les impôts ne peuvent ni être manifestement supérieurs, ni être manifestement inférieurs à la valeur des services rendus par la collectivité, excepté dans les cas où ils peuvent provoquer une augmentation du produit national;

— le principe d'efficacité sociale qui tend à assurer aux membres de la collectivité le maximum de bien-être possible;

— le principe d'indifférence enfin, que Monsieur Lauré énonce dans les termes suivants: „il convient de ne pratiquer aucune discrimination entre des sujets d'imposition présentant un égal intérêt social et dont rien ne prouve qu'ils bénéficient inégalement des services rendus par la collectivité".

C'est muni de ces trois principes fondamentaux que M. Lauré aborda l'examen des types principaux d'impôts.

Et en premier lieu il considèra les répercussions des impôts sur les produits, les prestations de services et les biens. A cet égard, il relève d'innombrables distorsions provenant de discriminations explicites ou implicites soit entre des produits de consommation finale, soit en fonction de la personnalité des producteurs; des distorsions provoquées par les phénomènes cumulatifs en matière de taxes sur le chiffre d'affaires; des distorsions enfin dans les régimes d'importations et d'exportations.

Les discriminations suscitées par les impôts sur les revenus ne sont pas moins nombreuses. La progressivité de l'impôt en est une première; la différence des impositions appliquées aux personnes physiques et aux sociétés une seconde; les régimes d'exception accordés à certaines professions une troisième.

Tout ceci aboutit notamment à susciter artificiellement soit la concentration, soit la décentralisation des productions sans que ces phénomènes soient nécessairement justifiés au point de vue économique. Les notions de coûts et de risque étant faussées, les initiatives créatrices sont freinées; la rémunération des capitaux propres étant discutée par l'impôt, l'investissement peut en être compromis. La progressivité même des impôts poussée audelà de certaines limites provoque une prolétarisation des cadres néfaste à la sélection des élites et en définitive au dynamisme de l'économie entière.

Ces distorsions provoquées par la législation fiscale se trouvent encore aggravées par celles qui sont suscitées par la fraude et l'évasion fiscales. Encore que, d'après M. Lauré, le problème serait à cet égard beaucoup plus psychologique qu'économique. Quoiqu'il en soit de cette réserve, les conséquences de la fraude sont les entraves à une concurrence loyale, l'orientation artificielle de l'activité écono-

mique, la pénurie de capitaux et en définitive la tension croissante qui se développe entre les classes sociales et la dégradation du civisme. Au terme de son étude, Mr. Lauré proposait au Congrès un certain nombre de recommandations dont la plupart se plaçaient dans la ligne des prémisses qu'il venait de poser.

Le rapport de Mr. Lauré était appuyé, complété et développé encore par les rapports suivants déposés par des rapporteurs nationaux:

Rapports belges:	Monsieur Paul Bultynck,
	Monsieur Raymond Pulinckx.
Rapports français:	Monsieur Campet,
	Monsieur Desmyttere.
Rapports allemands:	Monsieur Karl Brauer,
	Monsieur Günter Schmölders.
Rapports U.S.A.:	Monsieur Carl Shoup,
	Monsieur Stanley Surrey.
Rapports italiens:	Monsieur Stammati,
	Monsieur Antonio Berlini,
	Monsieur Cosciani.
Rapports néerlandais:	Monsieur Schendstok.
Rapport sud-américain:	Monsieur Eduardo Azzini.

De nombreux congressistes ont pris part aux discussions qui se déroulèrent tout au long des trois journées du Congrès.

Evoquons notamment les interventions des personnalités suivantes: MH. Wiseman (Grande-Bretagne), Dikmen (Turquie), Senf (Allemagne), Frank, Pulinckx, Steels, Masoin (Belgique), Neumark, Schmölders (Allemagne), Schendstok (Pays-Bas), Desmyttere, Trévoux (France), de Louvrier, Barré (C.E.C.A.), Soukaras, Dertilis (Grèce), Meersmann (Allemagne), Takajaki (Japon), Alexander Katz (Israel), M. Fontaneau et Madame Vessilier (France), etc.

De cet ensemble d'interventions quelques impressions saillantes se dégagèrent:

1) Selon le témoignage de MM. Shoup et Surrey, qui fut d'ailleurs appuyé par celui du Professeur Trévoux, il semble que les distorsions économiques et sociales provoquées par l'impôt soient d'une manière générale moins graves que celles qu'on lui impute généralement. D'autres causes que l'impôt sont généralement à l'origine des difficultés rencontrées par certains secteurs de l'économie; à ceux-ci l'impôt constitue un alibi pour les dégager de leur responsabilité propre.

2) Le phénomène de l'incidence fiscale ne corrige-t-il pas d'ailleurs spontanément beaucoup des conséquences immédiates de l'impôt? dans le sens, comme le suggéra M. Masoin, que les catégories sociales ou économiques qui supportent directement l'impôt par-

viennent à la faveur de l'économie de marché, à en transférer la charge finale aux consommateurs qui sont capables de la supporter.

On admit cependant que cette règle souffrait de nombreuses exceptions en fonction de la position concurrentielle ou monopolistique occupée par les producteurs en fonction soit d'une organisation structurelle du marché, soit des circonstances de la conjoncture.

3) La thèse a été avancée également par le professeur Wiseman qu'il fallait considérer les conséquences du système fiscal dans son ensemble et qu'il était impossible d'analyser la répercussion d'un impôt particulier. Cependant, certains impôts retinrent plus particulièrement l'attention du Congrès. Ce fut notamment le cas de la taxation en cascade des biens et des services. Il fut reconnu que ce système de taxation poussait à la concentration des entreprises. La taxe sur la valeur ajoutée parut au Congrès présenter le mérite d'éviter beaucoup des conséquences néfastes de cet impôt.

4) Le rapport belge présenté par MM. Bultynck et Pulinckx s'était particulièrement attaché aux inconvénients de la taxation différentielle des revenus de capitaux. A cet égard, il est apparu assez clairement que les divergences présentées dans ce domaine par les différents taux de taxation viciaient délibérément le mode de financement, voire les possibilitiés de financement des entreprises.

5) Les aspects internationaux de ce problème retinrent également grandement l'attention du Congrès. Cet aspect présentait une particulière importance dans le cadre du Marché Commun en voie d'élaboration. Le Congrès parut admettre que si certains alignements des régimes fiscaux étaient destinés à s'opérer spontanément, il serait cependant nécessaire de provoquer une harmonisation de certaines taxations, notamment de celles frappant les biens destinés à une circulation internationale.

Une notion intéressante encore fut introduite par Mr. Fontaneau: il s'agit de l'importance en cette matière du facteur temps: effectivement si la création d'un impôt suscite une distorsion, son élimination n'en provoque-t-elle pas une autre, lorsque l'économie s'est installée dans l'impôt? Il n'est pas douteux que celui-ci constitue à certain moment une donnée de la structure économique à laquelle les différents secteurs économiques parviennent à s'adapter.

Il n'est pas possible de relever dans ce bref compte-rendu toutes les interventions qui furent faites au Congrès et qui furent extrêmement riches en substance.

Le Recteur Neumark, Président de l'Institut International de Finance Publiques exprima l'impression générale qui ressortait de ces travaux lorsqu'il conclut que ce Congrès, qui avait abordé une matière nouvelle, avait apporté un enrichissement à la science de la fiscalité et plus généralement des Finances Publiques. M. MASOIN

LA REFORME BUDGETAIRE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

par RENÉ ROUX,

Genève

Le programm élargi d'assistance technique, lancé en 1950 par l'O.N.U. et 5 institutions spécialisées, a subi presque aussitôt une longue réforme budgétaire, qui vient juste de s'achever. La création, dès 1951, d'un fonds de réserve, dont le montant et l'emploi ont été ensuite accrus, manifeste, dès l'abord, le soin constant d'assurer la stabilité financière du programme. L'autre principe essentiel, celui de la gestion par les pays participants, a conduit à étendre la compétence budgétaire et la composition de l'organe intergouvernemental responsable. Ces idées générales, aperçues et exprimées dès ce début, ont grandi avec les réalisations et se sont nourries des difficultés comme des succès rencontrés. La crise de trésorerie de l'été 1953 a fourni l'occasion de les appliquer plus largement, et marque l'origine des principales mesures prises; mais la réforme budgétaire était déjà commencée alors et s'est développée en pleine expansion des activités. Si les circonstances l'ont précipitée, sa cause profonde la rendait à tout autre moment inévitable: elle provient du besoin, dont elle est sortie, d'autres rapports institutionnels entre les Etats et les organisations participant au programme élargi. Au delà de ses conditions, son intérêt profond tient ainsi à l'évolution importante qu'elle montre dans l'économie nouvelle des finances publiques internationales.

Dès sa 8ème session, en Mars 1949, le Conseil Economique et Social, conscient de l'insuffisance du programme ordinaire d'assistance technique, envisage l'organisation d'un programme élargi et demande au Secrétaire Général un projet complet [1]).

S'inspirant de ce rapport, le Conseil, à sa session suivante de Juillet, adopte la résolution 222 (IX), que l'Assemblée Générale approuve ensuite [2]), et qui peut être considérée comme la constitution du programme. Elle confie aux organisations participantes-O.N.U. et principales institutions spécialisées-la préparation et l'exécution

---

[1]) Résolution 180 (VIII) dans Documents Officiels, Conseil Economique et Social, Supplément No. 1, 8ème session.

[2]) Résolution 222 (IX) dans Documents Officiels, Conseil Economique et Social, 9ème session, Résolution No. 304 (IV) dans Documents Officiels, Assemblée Générale, 4ème session, Resolutions.

des projets, avec des fonds annuellement répartis entre elles, en partie selon un pourcentage pré-fixé, en partie par le Bureau de l'Assistance Technique, composé de leurs représentants —.

Créé par le Comité Administratif de Coordination (CAC), le B.A.T. réunit de même les plus hauts fonctionnaires des organisations participantes. Chacun y informe ses collègues des demandes reçues, étudie avec eux l'exécution des projets les plus importants, examine l'organisation des missions communes et participe à l'établissement du programme d'ensemble, à partir de celui de chaque organisation. Bureau d'organisations internationales pour la gestion, l'étude et la coordination, le B.A.T. apparaît comme le directoire exécutif et l'organe principal du programme élargi, dont il assure le contrôle général. L'institution en 1952 d'un Président-Directeur, M. David Owen, a encore étendu, notamment ès finances, „la grande responsabilité" [3]) qu'il a reçue dès le début. Le Président-Directeur présente au B.A.T. toutes recommandations utiles sur les propositions de programmes et de projets, y compris l'affectation ou l'allocation des fonds. Après approbation de ces propositions, il affecte les fonds nécessaires, qu'il alloue quand les plans sont définitivement établis [4]).

Le B.A.T., organe interorganisationel, adresse, périodiquement, des propositions et rapports d'activités au Comité de l'Assistance technique, organe intergouvernemental.

Le C.A.T. est un Comité permanent du Conseil, composé des mêmes 18 Etats membres élus pour trois ans par l'Assemblée Générale et renouvelables par tiers tous les ans. Image et émanation du Conseil dont il procède et dont il est le lieutenant pour l'assistance technique, le C.A.T. a été créé pour orienter le programme, en surveiller et contrôler l'exécution. D'où son mandat principal „d'étudier le programme présenté chaque année par le B.A.T.; de faire rapport au Conseil à ce sujet; et de procéder, pour le Conseil, à l'examen critique des activités entreprises et des résultats obtenus [5]). Aux termes mêmes de la résolution constitutive, le C.A.T. n'a pas à approuver le programme et ses attributions financières se limitent à discuter les rapports du B.A.T. sur l'état et l'emploi des fonds.

---

[3]) Premier rapport du B.A.T. au Comité de l'assistance Technique, Document E/1742, dans Procès-Verbaux Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social 11ème session.

[4]) Résolution 433 (XIV) dans Document Officiels, Résolution, Conseil Economique et Social, 14ème ession.

La Résolution a été adoptée sur le rapport de Comité de l'assistance Technique et approuvée par l'Assemblée Générale à sa 7ème session (Résolution 621 (VII), dans Documents Officiels).

[5]) Résolution 222 (IX), citée.

Ces fonds proviennent des contributions volontaires des Etats, membres des Nations Unies ou d'une institution spécialisée participant au programme. Elles sont solennellement déclarées chaque année à la Conférence de l'Assistance Technique. Fournies sous la forme et aux conditions fixées en accord avec le Secrétaire Général, après consultation de B.A.T., elles sont versées au compte Spécial, qui forme le budget du programme élargi, commun aux organisations participantes.

La majeure partie des ressources ainsi réunies est répartie entre elles par allocation automatique, selon les pourcentages suivants:

Organisations des Nations Unies	23
Organisation Internationale du Travail	11
Organisation pour l'Alimentation et l'agriculture	29
Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture	14
Organisation de l'Aviation Civile Internationale	1
Organisation Mondiale de la Santé	22

Le reste est mis à un Compte des contributions réservées „pour être attribué ensuite par le BAT, selon le montant et la nature des ressources disponibles et à reçevoir, les demandes d'assistance technique relevant des diverses organisations, les soldes non-engagés qu'elles détiennent et la nécessité de constituer des ressources suffisantes pour faire face aux demandes imprévues des gouvernements" [6]).

Le compte des Contributions Réservées fournissait une réserve qui, complétée en 1951 par un Fonds Spécial, a suffi tant que les dépenses ne dépassaient pas les recettes. L'exédent diminuait cependant avec l'augentation régulière des demandes, jusqu'au jour où leur afflux finit par épuiser la caisse. La prospérité même du programme allait elle entraîner sa faillite? On se le demandait au début de l'été de 1953, où les difficultés de trésorerie s'aggravaient jusqu'à la crise financière-Le BAT disposait alors à peine de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses courantes d'exécution. Bien qu'au 31 Août, 62 % des contributions promises aient été versées contre 52 % à la même date l'année précédente, l'encaisse se trouvait fort basse, le report de l'exercice antérieur étant tombé de 11 à 3,4 millions de dollars, par suite de la multiplication des projets. Dans cette situation, le BAT se voyait forcé de réduire ou de différer le programme prévu pour 1953: il décidait de diminuer de 1,8 million de dollars les crédits affectés, d'arrêter tout engagement de dépenses en devises convertibles et de limiter à 12

---

[6]) Résolution 222 (IX), citée.

millions le montant des engagements pour le premier semestre de 1954.

Au même moment, le Président-Directeur avait exposé la gravité de la situation au CAT qui, en retour, invitait le BAT à étudier d'urgence le montant du Fonds Spécial de Réserve et le système d'attribution des fonds [7]). Après maints débats dans les organes interessés, le Conseil décide de réorganiser l'un et l'autre: le Fonds de Réserve sera porté à 12 millions de dollars et les crédits désormais répartis par le CAT entre les organisations participantes, d'après leurs programmes. Telles sont les dispositions principales des résolutions 521 XVII (Avril 1954) et 542 XVIII (Août 1954). l'Assemblée Générale les approuve à sa 9ème session, comme elle approuve ultérieurement celles de la résolution 623 XXII du Conseil portant extension des objets du Fonds de Réserve [8]). Tandis que s'établit ainsi, sur le budget et la gestion du programme, l'autorité du Comité, son élargissement correspondant reste encore différé jusqu'en Mai 1957 où le Conseil, sur la résolution 1036 XI de l'Assemblée, y nomme de nouveaux membres [9]): mesure demandée dès le début et qui achève la réforme budgétaire dont l'histoire est rapportée ici [10]).

I - LA STABILITE FINANCIERE ET LE FONDS DE RESERVE

Un programme à long terme, financé par des contributions volontaires et annuelles, dont le montant, la date et le versement dépendant du bon gré des gouvernements, se trouve en état de précarité permanente et risque, à tout moment, de se voir menacé, non seulement dans son exécution, mais même dans son existence. Aussi, l'histoire de l'assistance technique est-elle dominée par ce souci constant „de la nécessité vitale d'assurer, à longue échéance, la stabilité financière du programme et son développement" [11]).

---

[7]) cf. les documents pertinents dans Procès Verbaux Officiels, Annexes et supplément no. 10, Conseil Economique et Social, 16ème session.

[8]) Résolution 521 XVII dans Documents Officiels, Résolutions, Conseil Economique et Social, 17ème session.
Résolution 542 XVIII id. 18ème session.
Résolution 623 XXII id. 22ème session.

[9]) Résolution 647 XXIII id. 23ème session, Résolution 1036 XI id. Assemblée Générale, 11ème session.

[10]) Sur l'ensemble, voir P. Reuter, Institutions Internationales, Paris 1955 et la bibliographie-Guy Feuer, les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies, Paris 1957.

[11]) 16ème Rapport du Comité Administratif de Coordination, 27 Mai 1954, Document E/2607, dans Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 18ème session.

Cette préoccupation conduisait, dès 1951, à créer un Fonds Spécial de Réserve [12]). Avant de le réorganiser en Avril 1954, le CAT avait envisagé, brièvement, la possibilité d'affecter, à chaque projet, tous les crédits nécessaires à sa réalisation. Et il n'est pas un débat sur l'assistance technique où l'on n'ait fait des voeux pour des contributions pluriénales.

La Couverture intégrale.

En examinant, au plus fort du déficit budgétaire, à sa session de Juillet 1953, les méthodes et la stabilité financière du programme, le CAT avait pensé qu'on „pourraît, d'emblée, affecter tous les crédits nécessaires à l'exécution d'un projet donné, comme cela se fait déjà pour certains des autres programmes de l'ONU, financés par des contributions volontaires; ou bien, on pourraît affecter au programme des crédits suffisants pour que soient respectées toutes les obligations contractées, ou que soient tenus tous les engagements relatifs à deux exercices financiers" [13]).

Sans se prononcer alors sur le fond, le Comité confiait l'étude des méthodes financières à un groupe de travail, où ce plan d'encaisse préalable était repris et exposé en Novembre 1953, par son auteur, M. Brennan, représentant de l'Australie-c'est un plan nouveau de financement: il consiste, pour chaque projet, en une couverture intégrale, de façon à disposer, dès le début, de la totalité des crédits nécessaires à sa complète exécution.

La proposition a soulevé aussitôt autant d'intérêt que d'opposition. Ses avantages sont manifestes: elle assure une garantie totale du programme, mais c'est au prix d'immobilisations considérables. Il a été reconnu que le principe en est sain et qu'il apporterait une grande amélioration, mais que sa mise en application freinerait fortement les travaux, à défaut de dispositions transitoires permettant une entrée en vigueur progressive. Les pays bénéficiaires, inquiets du risque de réductions et de retards, ont insisté pour que de telles dispositions soient étudiées attentivement, avant toute décision. Telle est la teneur du rapport intérimaire, soumis par le groupe de travail et adopté par le CAT [14]). Ainsi renvoyée au BAT pour nouvel examen, la proposition a été ensuite abandonée et sa mention dans la résolution ultérieure réorganisant la Fonds de réserve [15]) équivaut à une épitaphe.

---

[12]) Résolution 400 (XIII) citée.

[13]) Rapport du CAT au Conseil Economique et Social, Document E/2497, dans Procès-Verbaux Officiels, Annexes, 16ème session.

[14]) Document E/TAC/23, 23 Novembre 1953.

[15]) Résolution 521 (XVII), citée.

Le Fonds de Roulement et de Réserve.

Le texte constitutif du programme élargi prévoyait que le Conseil examinerait les dispositions d'ordre budgétaire et financier, à la lumière de l'expérience acquise pendant la première année d'exécution et des recommandations faites par le BAT au CAT. Cet examen, qui devait avoir lieu au cours de la 12ème session au plus tard, était alors renvoyé à la suivante (été 1951). A cette date, le Conseil, sur le rapport du CAT et sans débat, décidait de créer un Fonds de Réserve avec les fonds non engagés restant du premier exercice. L'hiver suivant, l'Assemblée Générale, à sa 6ème session, entérinait ces disposition [16]).

La crise de l'été 1953 allait montrer leur insuffisance. La réorganisation du Fonds s'imposait. Là-dessus, le même accord général s'est manifesté que pour sa création. Le système de la réserve a paru devoir apporter une sûreté suffisante, sans entraîner, comme celui de l'encaisse intégrale, le blocage des fonds et des projets. Le CAT, en Mars 1954, a adopté sur ce point les conclusions de son groupe de travail et recommandé au Conseil Economique et Social la création d'un Fonds de Roulement et de Réserve. Ni à la 18ème session du Conseil, au printemps, où elle est adoptée, ni à la 9ème session de l'Assemblée Générale, à l'automne, où elle est approuvée, le principe de cette mesure ne soulève la moindre opposition. La plupart des orateurs l'approuvent chaleureusement pour la régularité, la sécurité et, par suite, l'efficacité finale qu'elle doit conférer au programme. Seuls, des pays bénéficiaires regrettent la diminution temporaire d'activités qui va s'en ensuivre et rappellent qu'il importe avant tout d'étendre les réalisations et de développer les résultats, pour „faire du programme élargi un programme en pleine expansion". C'est dans le même esprit que, tout en indiquant leur acceptation de principe, plusieurs ont exprimé des réserves sur les modalités initialement prévues, qui ont été modifiées en conséquence, avant l'adoption du texte fondamental sur le Fonds de Roulement et de Réserve, comme ensuite. *L'Organisation du Fonds.*

Le compte des Contributions Réservées, masse de manoeuvre à la disposition du BAT, pouvait être considéré et utilisé à certains égards comme un fonds de roulement. Pourtant, comme le Fonds Spécial servait autant à comptabiliser les excédents qu'à les mettre en réserve, la question de l'unité du Fonds ne s'était pas posée avant sa réorganisation.

---

16) Rapport E/2102, dans Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 13ème session.
Résolution 400 (XIII) citée.
Résolution 519 (VI) citée.

Le rapport présenté alors par le BAT [17]), à la session de Mars 1954 du CAT, prévoyait „une somme de 12 millions de dollars, dont 3 millions sont déjà disponibles au Fonds Spécial de Réserve, et 9 millions doivent être versés au Compte des Contributions Réservées". Considérant qu'il n'existe pas de différence réelle entre les deux, le groupe de travail, suivi par le CAT et par le Conseil, s'est prononcé pour un seul „Fonds Spécial de Roulement et de Réserve".

Les organisations participantes pourraient-elles adopter, en outre, leurs propres dispositions? A cette question, le même rapport du BAT répondait par l'affirmative: „Il reste entendu que les propositions ci-dessus, relatives à un fonds de réserve, n'interdisent pas aux organisations participantes de prendre, dans leur gestion financière, toutes autres mesures de sécurité qu'elles jugeront nécessaires". Le rapport du groupe de travail du CAT [18]) a réduit cette faculté à celle de demander l'accord du BAT sur les mesures envisagées, dont se trouve expressément exclue la constitution d'un fonds de réserve propre. Encore ne s'agit-il que d'une concession provisoire, dans l'attente d'un nouvel examen de la question par le CAT, compte tenu des informations obtenues entretemps des organisations sur les mesures qu'elles pourraïent envisager à ce titre. Des déclarations faites là-dessus au CAT par le Président-Directeur, suivi du représentant de l'O.M.S., il ressort que, seule, cette institution tenait à des mesures propres de sécurité. Elle aurait voulu n'entreprendre aucun projet, sans avoir réuni, au préalable, un fonds suffisant pour le conduire à son terme: système, déjà écarté, de l'encaisse intégrale. Le représentant de la France, M. de Seynes, a saisi l'occasion d'attaquer vivement les dispositions prévues, germes de destruction pour l'ensemble des propositions du groupe de travail, véritable „cheval de Troie" qui risque de bouleverser les programmes, en permettant aux organisations de grosses immobilisations, sous un fallacieux prétexte de stabilité financière. Cet article, „extrêmement important et chargé de dynamite", ne saurait être accepté par la délégation française, qui ne veut même pas l'examiner avant d'avoir reçu les assurances les plus précises sur les mesures envisagées. Ainsi abandonnées par leur principal protagoniste, condamnées formellement par la France, critiquées par les Etats-Unis comme contraires au principe du Fonds de Réserve unique, les mesures de sécurité financière propres ont été refusées aux organisations.

Pourraïent-elles du moins se servir, à cet effet, de leurs excédents

---

[17]) Document E/TAC/31, décembre 1953.
[18]) Document E/TAC/37, février 1954.

budgétaires éventuels? Le même rapport du BAT leur en assurait la réattribution en fin d'exercice et le report au suivant. On pourraît éviter, par là, de leur part, de hâtives dépenses de dernière heure et les inciter à mieux ménager leurs deniers. La crainte a prévalu de les engager à thésauriser et à constituer des liquidités ou des encaisses particulières. Aussi, le groupe de travail a-t-il recommandé, dans son rapport, de soumettre les reports des organisations à une autorisation du BAT. „A la fin de chaque exercice financier, et compte tenu des circonstances particulières à chaque cas, elles pourraîent être autorisées à garder ou à recevoir, comme allocation nouvelle, tout solde non engagé de leurs allocations dont elles auraient besoin pour continuer à exécuter leurs programmes approuvés pour l'exercice clos, dans la limite des affectations faites par le BAT pour l'exercice suivant, sous réserve de l'autorisation du BAT et de l'observation des règles applicables à l'élaboration des programmes à l'échelon national". Cet article est passé sans débat et dans les termes mêmes du rapport du groupe de travail, dans celui du CAT [19]). M. Owen a déclaré que le BAT le jugeait satisfaisant et veillerait à ne pas laisser reporter plus de 5 % de l'ensemble des crédits ni plus de 10 % pour une organisation donnée. Le texte de la résolution recommandée par le CAT et adoptée par le Conseil sur son avis, n'en fait cependant pas mention, mais les dispositions figurent au Manuel Financier.

Le même rapport du CAT recommandait une gestion prudente et la limitation des engagements contractuels anticipés de chaque organisation à sa quote-part du Fonds de Roulement et de Réserve. Un amendement de l'Australie tendait à relever ce plafond du montant des soldes non engagés. Il s'agissait là, selon son auteur, d'une solution pratique et raisonnable aux difficultés que les dispositions nouvelles allaient créer aux organisations participantes: le crainte abusive d'abus éventuels ne devait pas enlever toute souplesse à la gestion financière. Le BAT, consulté, jugeait la proposition opportune. Plusieurs, pourtant, y ont vu le risque que des organisations s'en autorisent pour garder des sommes excessives et diffèrent systématiquement certains projets. Leur opposition a fait ajourner, puis abandonner la question, rendue entretemps caduque par la résolution 521 XVII du Conseil, réorganisant le Fonds de Réserve.

L'autre texte fondamental de la réforme budgétaire, à savoir la résolution 542 XVIII du Conseil, modifiant les règles de répartition des crédits, mettait à la disposition du Président-Directeur

---

19) Document E/2558, dans Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 17ème session.

une somme égale à 5 % des ressources prévues „pour faire face aux cas d'urgence qui peuvent se présenter au cours de l'exécution du programme annuel". C'est là ce que l'on a appelé ensuite le Fonds d'urgence. Il atteignait 1,5 million de dollars en 1956 et ses critères d'utilisation ont été examinés plusieurs fois au BAT et au CAT. Il est apparu, à l'expérience, qu'il faisait double emploi avec le Fonds de Roulement et de Réserve, et qu'il serait préférable de l'y incorporer, tout en le laissant à la disposition du Président-Directeur, sous condition d'en rendre compte annuellement au CAT. C'est ce qui résulte de la résolution 623 B (XXII) du Conseil [20]), qui attribue au Fonds de Roulement et de Réserve l'objet et le montant de l'ancien Fonds d'urgence.

Le montant du Fonds.

La réorganisation du Fonds, en Avril 1954, se ramenait à une augmentation considérable. Quand on l'avait fixé au début à environ 3 millions de dollars, c'était surtout pour utiliser les excédents du premier exercice. La CAT, qui l'avait recommandé ainsi, se réservait d'y revenir après un nouvel examen des dispositions financières prises; mais, d'une étude ultérieure, il concluait de n'y apporter aucune modification pour le moment [21]).

Devant la crise de l'été 1953, le même CAT reconnaissait le défaut de stabilité financière. „On pourraît accroître cette stabilité par diverses méthodes, par exemple en augmentant le Fonds Spécial de Réserve" [22]). Et il invitait le BAT à étudier la question, dans un projet de résolution adopté par le Conseil [23]).

Comme remède au déficit, le BAT, dans son rapport préparé en Septembre par un groupe d'étude des questions administratives et financières, proposait de reporter les projets non exécutés faute de fonds, et de doubler le Fonds Spécial de Réserve avec les contributions ordinaires ou, plutôt, par une contribution supplémentaire. Ces propositions n'agréaient guère au groupe de travail du CAT, réuni en Novembre, qui les jugeait à la fois timides et excessives et demandait la constitution d'une réserve plus forte, tirée des res-

---

[20]) Documents Officiels, Résolutions, Supplément No. 1 Conseil Economique et Social, 22ème session.

[21]) cf. 3ème Rapport, Août 1951, Document E/2102 dans Procès-Verbaux Officiels, Annexes, Conseil Economiques et Social, 13ème session, cité.

5ème Rapport, Juillet 1952, Document E/2304, id. 14ème session.

[22]) Rapport ou Conseil, Juillet 1953, Document E/2497, dans Procès-Verbaux Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 16ème session, cité.

[23]) Résolution 492 II C (XVI), dans Documents Officiels, Résolutions, Conseil Economique et Social, 16ème session.

sources courantes. Sur sa recommandation [24]), le Comité, à sa session du même mois, écartait la solution soumise par le BAT et lui renvoyait la question.

Le BAT préparait alors, pour la session suivante du CAT (Mars 1954), un nouveau rapport [25]), tendant essentiellement à mettre en réserve une somme de 12 millions de dollars, dont 3 se trouvait en déjà au Fonds Spécial et dont le reste serait réuni en trois ans. Lors du débat, on s'est d'abord demandé si le Fonds ne devrait pas plutôt être proportionnel au budget. Les uns faisaient valoir l'avantage d'une somme constante et l'inconvénient d'un pourcentage avec lequel toute diminution des contributions entraîne un affaiblissement de la couverture, précisément au moment qu'elle devient plus nécessaire. Selon les autres, la réserve doit atteindre la moitié du budget, de façon qu'on dispose d'une garantie à l'échelle du programme. Cette suggestion a été ajoutée à la proposition première, de sorte que le rapport du groupe de travail [26]) recommande que, sur le montant des contributions reçues en 1954, 1955 et 1956, 3 millions de dollars soient versés chaque année au Fonds de Roulement et de Réserve pour le porter à un montant actuellement fixé à 12 millions, et qui doit normalement représenter 50 % du total des contributions promises pour l'exercice précédent.

Ce sont ces dispositions qui ont été retenues. En vertu de l'autorisation contenue dans la résolution 400 (XIII) du Conseil, le CAT a décidé d'augmenter le Fonds Spécial de Réserve, en y ajoutant un montant supplémentaire de 3 millions de dollars, prélevé sur les contributions versées au cours de 1954. En outre, aux termes des résolutions 521 (XVII) du Conseil [27]) et 831 (IX) de l'Assemblée Générale [28]), le Fonds Spécial de Réserve est reconstitué en Fonds de Roulement et de Réserve et porté à un niveau normal de 50 % des contributions promises pour l'année précédente, jusqu'à formation d'une réserve provisoirement fixée à 12 millions de dollars.

Le BAT a été chargé de les mettre en oeuvre. L'opération s'est effectuée en trois ans, comme il était prévu, de telle sorte que le Fonds a été entièrement réuni au début de 1956. Pour y parvenir, il a fallu inévitablement réduire le programme, ainsi qu'on s'y attendait. „La décision de virer 3 millions de dollars au Fonds de Réserve, prise quelques mois après que le BAT eut décidé d'approuver

---

24) Document E/TAC/23, cité.
25) Document E/TAC/31, cité.
26) Document E/TAC/37, cité.
27) Texte cité.
28) Documents officiels, Résolution, Assemblée Générale, 9ème session.

le programme, a soulevé de très grandes difficultés d'exécution, car le solde des ressources n'aurait pas suffi pour mettre intégralement en oeuvre le programme approuvé pour 1954. Le montant alloué automatiquement aux organisations participantes, selon la formule adoptée des 75 %, ne pouvant couvrir les engagements normaux et permettre d'étendre le champ des travaux déjà entrepris, il a fallu envisager d'allouer aux organisations participantes, en même temps que les 75 % de l'allocation automatique, une partie des crédits inscrits au compte des contributions réservées" [29]).

Par suite de ces difficultés d'exécution, autant que de la faculté donnée au CAT de déterminer l'importance du Fonds, la question de son montant a été souvent reprise au cours même de sa constitution. A la 20ème session du Conseil Economique et Social, comme à la 6ème Conférence de l'Assistance Technique, il est apparu qu'une fois atteint le montant fixé, il conviendrait d'examiner de nouveau les fins pour lesquelles le Fonds a été créé et de voir s'il ne pourraît pas être réduit, afin d'augmenter les ressources utilisables. Le BAT, en 1956 et 1957, a soumis, là-dessus, des propositions [30]) au CAT, qui a décidé, chaque fois, de maintenir le Fonds à la somme actuelle et jugé qu'il devrait, en principe, rester fixé autour de 40 % du budget: pourcentage empirique, obtenu d'après les divers usages auxquels il peut servir.

Dès avant la réconstitution du Fonds, il était constant que son montant tiendrait à son objet. Aussi, en réexaminant concurremment ses conditions d'emploi, le CAT s'est inspiré de même du Fonds de roulement de l'O.N.U.

Les objets du Fonds.

Le Fonds Spécial de Réserve devait assurer l'achèvement des projets dont l'exécution se pousuit au delà de l'exercice, et fournir des crédits en attendant la rentrée des contributions, au début d'une année financière, selon les recommandations du CAT, passées directement dans la résolution constitutive [31]).

A cette première et maîtresse fonction de transmission et de volant entre le moteur du programme et son mouvement, s'en est ajoutée une autre d'importance, lors de sa recontitution à un montant très supé-

---

[29]) Rapport du BAT au CAT, Document E/2566, Documents Officiels, Supplement no. 4, Conseil Economique et Social, 18ème session.

[30]) cf. Document E/TAC/52, 18 Mai 1956.
Document E/TAC/59, 1957.

[31]) 3e rapport du CAT au Conseil, E/2102, cité.
Résolution 400 XIII, citée.

rieur résultant d'un rôle étendu, ainsi défini dans la résolution créant le nouveau Fonds qui devient une „réserve permanente".

pour accorder des avances aux organisations participantes, en attendant qu'elles reçoivent les contributions des gouvernments, afin de leur permettre d'entreprendre ou de poursuivre l'exécution de projets approuvés, dans la limite des sommes qui leur ont été respectivement affectées,

pour améliorer et facilitér la gestion et l'utilisation des avoirs en devises en fournissant aux organisations participantes des devises en échange de celles qui leur ont été allouées en vue de l'achat des devises necessaires en attendant l'encaissement de certaines contributions, on pour l'avance de devises que les organisations participantes devraient, autrement, acheter avec des dollars.

Pour toute autre utilisation que le CAT poussait décider selon les circonstances" [32]).

En un mot, le Fonds fournit aussi des disponsibilités en devises. Il apporte par là une solution partielle au problème de l'utilisation des monnaies, qui se confond avec celui de leur convertilibité et qui se pose depuis l'origine. La difficulté a été réduite grace au nouveau Fonds, mais non résolue, et elle subsiste encore malgré d'autres tentatives pour la surmonter.

Il ressort en outre, d'un paragraphe antérieur, que le Fonds, une fois constitué, fournira à chaque organisation participante, pour sa quote-part, des fonds destinés à couvrir les engagements anticipés et les obligations à raison d'opérations de liquidation.

A partir de ces dispositions, le CAT a encore autorisé des avances sur le Fonds aux organisations participantes, afin de leur permettre d'avoir à leurs comptes en banque des fonds liquides de roulement, à condition qu'elles ne souscrivent pas d'obligations additionelles à couvrir par ce moyen [33]).

Tous ces emplois présentent une importance et demandent des sommes differentes, qu'on peut évaluer ainsi d'après l'expérience: pour avances sur contributions confirmées, afin d'assurer le payement du programme, en attendant leur versement: 25 % des contributions prévues

pour une meilleure utilisation des avoirs en devises, le Fonds servant de façon croissante à fournir ou à garantir les devises nécessaires au règlement des depenses engagées: 5 %.

Pour les avances de liquidité et d'encaisse aux organisations participantes: 1% au plus.

Pour les avances sur dépenses en cas d'urgence ou dépenses

[32]) Résolution 521 XVII, citée.

[33]) Rapport du CAT au Conseil document E/2779, juillet 1955, das Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 20ème session.

autorisées par le President Directeur: le maximum statutaire de 5 %.

Pour les fonds destinées a couvrir les engagements contractuels anticipés et les obligations de liquidation: pour mémoire.

Pour toute autre fin décidée par le CAT, par exemple comme un volant destiné a régulariser les contributions annuelles, selon le cas: 10 %

au total, environ 40 % du budget [34]).

Cet ensemble d'utilisations, fondé sur l'usage autant que sur des textes explicites, atteste le rôle croissant du Fonds. Il déborde largement les fonctions prévues et qui ont du être élargies sans débat par le Conseil et enterinées de même par l'Assemblée Générale [35]). Le Fonds état dès lors entièrement versé, l'idée directrice a été de lui donner, sur le modèle, du Fonds de roulement de l'O.N.U., la pleine application de son double rôle. En tant que Fonds de roulement, il sert a consentir des avances en attendant le recouvrement des contributions, a gérer les avoirs en devises, a fournir des liquidites, et à pratiquer des avances sur les crédits autorisés pour faire face aux cas d'urgence. En tant que Fonds de réserve, il permet d'assurer une bonne gestion financière et la stabilité du programme.

Le nouveau texte complète le précèdent en l'alignant sur celui relatif au Fonds de l'O.N.U. et en y incorporant la pratique du CAT, qui s'y trouve codifiée. Aussi a-t-il été adopté unanimement malgré les doutes exprimés par certains au Comité, quant à l'opportunité de financer les cas d'urgence sur le Fonds de roulement et de réserve, même accru des sommes affecteés auparavant à cet usage, ou d'y prélever des avances sur les contributions confirmées, même seulement jusqu'à leur versement. Désormais, le Fonds constitue une réserve permanente à laquelle il pourra être fait appel dans les cas déjà prévus de circonstance, d'avances sur contributions ou en devises et, en outre:

— ,,pour accorder des avances aux organisations participantes afin qu'elles aient des fonds liquides de roulement a leurs comptes en banque.

— pour accorder des avances destinées a couvrir les dépenses autorisées par le President Directeur du BAT en vertu des pouvoirs qui lui ont été donnés pour faire face aux cas d'urgence qui peuvent survenir pendant l'execution du programme annuel, étant entendu que ces avances seront remboursées par priorite sur les recettes de l'exercice suivant.

---

[34]) Note du BAT, document E/TAC/52, 18 mai 1956, citée.

[35]) Sur le rapport du BAT E/TAC/52 repris par le CAT (rapport au Conseil), document E/2923, 8 août 1956, dans Documents officiels, Annexes, Conseil economique et Social, 22e session Résolution 623 XXII citée; et résolution 1022 XI dans Résolutions, Documents Officiels, Assemblée Générale, XIe session.

— pour obtenir les fonds destinés a couvrir les engagements contractuels anticipés et les obligations a raison d'operations de liquidation" [36]).

Pour un budget pluriennal.

En dépit de ses effets régulateurs, le Fonds de roulement et de réserve ne peut, ni en principe, ni en pratique, suffire a assurer la stabilité financière de plans a long terme dotes d'un budget annuel. Leur établissement et leur realisation, même depuis que le Fonds est entièrement réuni, restent frappés d'une incertitude formelle qui continue a causer une gêne grave et a fournir „un des principaux motifs de préoccupation" [37]). Aussi tous les organes qui se sont occupé de cette question ont-ils souligné l'interêt de rendre le budget pluriennal, a l'instar du programme.

Des souhaits en ce sens et, plus généralement, pour un appui financier large et sûr, qui garantisse des ressources constantes et croissantes, ont été formulés sitôt créé le Fonds spécial de réserve. L'Assemblée Générale, en décembre 1952, priait le Conseil d'étudier la possibilité d'arrêter, pour le programme, des prévisions financières portant sur une période supérieure a un an [38]). Le rapport préparé en exécution par le BAT sur le financement futur du programme élargi [39]) devait dresser un procès-verbal de carence devant l'impossibilité, pour la majorité des gouvernements, de s'engager a l'avance. A sa suite, le Conseil, puis l'Assemblée Générale, ne pouvaient que reconnaître l'obstacle insurmontable opposé par le caractère annuel des budgets nationaux et les principes fiscaux dans maints pays participants. Il interdit d'obtenir les contributions pluriennales qui conviendraient à la continuité de l'assistance technique. Tout au plus peut-on espérér des Etats le soutien financier a long terme, compatible avec leur Constitution et souvent limité par là à des déclarations bénévoles.

D'autres propositions concrètes ont été avancées. En 1955, a la 6e Conférence de l'Assistance technique, les Etats Unis affirment que les contributions au programme élargi devraient être proportionelles a celles apportées au budget général de l'ONU. A la

---

[36]) Résolution 623 XXII, cite.

[37]) „Perspectives d'avenir", rapport du BAT au CAT, 11 mai 1956, document E/2885 dans Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 22ème session.

Rapport du BAT pour 1956, 22 mai 1957, document E/2965, id. 24ème session.

[38]) Résolution 621 VII, dans Documents Officiels, Assemblée Générale, 7e session.

[39]) Document E/TAC/10, 18 juin 1953, dans Procès-Verbaux Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 16ème session.

10e session de l'Assemblée Général, les Pays Bas demandent qu'un état annuel des besoin prévus soit dressé au printemps afin d'y adopter les contributions; et que les gouvernements s'y obligent en principe d'avance. D'aucuns suggèrent que les versements deviennent pluriennaux où qu'à défaut, des avances sur les fonds disponibles soient accordées aux organisations pour mener à bien les projets commencés.

Ces idées n'ont pas plus été suivies que l'invitation lancée par l'Egypte au Conseil, d'annoncer trois ans d'avance l'intention de contribuer, sans précision quant au montant. Et quand le même pays, afin de donner au CAT le temps d'un examen approfondi du budget, y soumettrait en novembre 1955 un projet de résolution tendant à avancer à fin septembre la Conférence annuelle, il se heurtait a l'objection de plusieurs de ses collègues, que leur gouvernement ne serait pas en mesure de prendre un engagement à pareille date. Des crédits de programme n'ont pu être obtenus, et la pratique des déclarations annuelles reste quasi inchangée.

Certains, comme le plus grand contributeur, les Etats Unis, font du moins connaître la leur largement a temps: les crédits pour 1956 étaient votés dès août 1955. D'autres, parmi les principaux, comme le Royaume Unis, ont marqué qu'ils comptent participer pendant plusieurs années, et quelques uns ont pu promettre un ou deux ans d'avance, un apport determiné: élément certain, mais faible, de continuité.

En dehors de l'interêt que les Etats portent au programme et de leur volonté de le poursuivre, qui constitue sa meilleure garantie d'avenir, c'est sur le Fonds de roulement et de réserve que repose la stabilité générale. Mais le soin de cette stabilité qui a conduit à developper le Fonds, devait au contraire mitiger la réforme des règles d'allocation.

II. LES REGLES D'ALLOCATION DES FONDS [40])

Si, comme l'enseigne la philosophie classique des finances publiques, démentie par l'expérience, des contributions librement consenties sont libéralement payées, le budget de l'assistance technique n'aurait pas plus d'histoire que les peuples heureux. Mais ses vicissitudes ne proviennent-elles du mode d'emploi des ressources? Si l'attribution en était faite par les gouvernements, ne tiendraient-ils

[40]) Résolution 492 XVI, cité août 1953, Documents Officiels, Conseil Economique et Social (16e session-) Résolution, 722 VIII, octobre 1953, id., Assemblée Générale, 8e session.

pas a être généreux et prompts à les fournir? Par ces considérations traditionnelles autant que tacites, on passait de l'equilibre des finances à leur ménagement. Partie du Fonds de réserve, la réforme s'étendait aux règles d'allocation des fonds. Elle devait aboutir a transférer, des organisations aux Etats, l'autorité budgétaire et la direction générale du programme.

Les idees nouvelles.

Le régime initial de distribution des fonds, en partie par forfaits, en partie par le BAT, avait été établi à titre temporare et devait être revu après la première année d'application. Certain jugeaient dès lors que cette répartition devait se faire en fonction de l'estimation périodiques des résultats obtenus par les institution [41]): mais de tels avis restaient isolés. En examinant les dispositions pour 1952, le CAT concluait dans son rapport au Conseil, que la formule des pourcentages s'est révélée sauf quelques exceptions, une indication assez sûre de l'importance relative à fixer aux activités des institutions participantes et qu'il serait inopportun d'en changer. Dans le même texte, manifestement rédigé en compromis, le Comité recommande que le BAT, de plus en plus, répartisse les crédits en prenant chaque projet comme un cas d'espèce [42]): condamnation implicite, sinon unanime, des allocations automatiques. La part de ces allocations dans le budget diminuait d'année en année, comme le montre la comparaison, des résolutions successives fixant les dispositions financières

— pour le 1er exercice, la totalité de la 1ere tranche de 10 millions de dollards et 70 % de la seconde.

— pour 1952, 10 millions de dollards.

— pour 1953, 50 % des contributions, avec un maximum de 10 millions de dollards.

La question restait pendante. Si la même CAT, dans son rapport de juillet 1952 au Conseil [43]) pense approprié de proceder bientôt à une étude des methodes d'attribution des crédits, le CAT, l'année suivante recommande de s'en tenir encore aux pourcentages arrêtés en 1949, considérés comme des critères commodes et suffisants pour l'instant, jusqu'à ce que les résultats acquis dans le cadre du programme aient permis de dégager des conclusions plus precises" [44]).

---

41) l'Australie, à la 6e session de l'Assemblée Générale, lors du débat approuvant la création du Fonds spécial de réserve, dans Proces-Verbaux Officiels.

42) Document E/2102, Août 1951, cité.

43) Document E/2304, cité.

44) „Problèmes généraux de méthodes" (14e rapport) 28 mai 1952, document E/2450, dans Procès-Verbaux Officiels, Annexes. Conseil Economique et Social, 16ème session.

Dès ce moment, une réforme s'imposait. Fort de sa tradition d'unanimité et de l'institution d'un Président Directeur, le BAT avait pensé pouvoir se charger d'établir les programmes, et en 1952, il avait cherché à le faire, avec l'aide d'un groupe d'experts qui l'assistaient à titre de conseillers. L'essai avait mal réussi. En même temps l'autre solution, consacrant le postulat respecté de la gestion par les gouvernements et pour leurs besoins, était prête a recevoir une pleine application. Elle repose sur l'élaboration de plans nationaux de developpement économique et d'assistance technique, qui avait fait de grands progrès. L'installation de réprésentants résidents avait marqué le premier pas et permis la coordination a l'échelon national. De là, le système s'était développé et étendu vers des programmes intégrés. En Juin 1953, le BAT remettait au CAT, a sa demande, des propositions tendant a améliorer les méthodes suivies en la matière [45]). La crise financière de l'époque a fourni l'occasion de réformer les règles d'allocation des fonds, à partir de l'intervention française.

l'Attaque des allocations forfaitaire et les credits de programme.

Le première mention a été faite dès l'ouverture de la 8ème session de l'Assemblée Générale [46]). Le representant de la France rappelle à la 2ème Commission que les Etats doivent dresser eux mêmes des programmes nationaux selon leurs plans de développement économique auxquels l'assistance technique doit contribuer. Il faut par suite, abandonner les allocations automatiques, dont les pourcentages ont été choisis à priori.

Un nouveau système a été exposé en détail dans le document [47]) présenté par le même délégué au CAT en Mars 1954. Son discours introductif commence par affirmer que le régime actuel présente la plupart des inconvenients de la centralisation, aussi bien que de la décentralisation, sans en offrir les avantages. Pour y remedier, la délégation française invite à supprimer les allocations automatiques, qui sont trouvées imcompatibles tant avec les programmes nationaux qu'avec les capacités des organisations participantes; qui provoquent la routine et la rigidité des projets; et qui créent des difficultés de contrôle intergouvernemental. Cet expédient provisoire et arbitraire ne convient plus à un programme en plein essor et fondé sur les plans de mise en valeur des ressources nationales. Un nouvel organe

---

[45]) Documents E/TAC/10, citée et E/TAC/12, id.

[46]) Séances des 28 septembre et 6 octobre 1953, Documents Officiels.

[47]) Mémorandum français du 11 janvier 1954, document E/TAC/32, dans Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social 172ème session.

intergouvernemental devrait administrer l'assistance technique, arrêter les programmes et répartir conformément les fonds.

Ces propositions pour des crédits de programme ont suscité un interêt unanime au groupe de travail, qui a toutefois décidé, pour des raisons d'inopportunité, de ne pas les discuter au fond. Son rapport [48]) contient des vues générales et résume les positions des differents délégués, qui indiquent autant de modalités possibles d'allocation. Les pourcentages forfaitaires ont été jugés quelque peu contraires à la formation de plans ordonnés d'assistance technique particulièrement propres à favoriser le développement économique national. Aussi, sans en retenir aucune, le groupe de travail énumère-t-il les solutions applicables:

— maintien des allocations automotiques pour 75 % des fonds disponibles, le reste étant laissé à la disposition du BAT et de son Président-Directeur.

— suppression complète des allocations automatiques et approbation annuelle du programme par l'organe intergouvernemental competent.

— réduction du système en vue de son élimination graduelle.

— examen annuel du pourcentage des allocations, fondé sur une étude attentive des programmes actuels ou envisagés par cet organe, qui décidera des pourcentages attribués, à chaque organisation pour l'exercice suivant.

Comme la nouveauté et l'ampleur des propositions françaises rendent difficile d'en mesurer la portée et les conséquences, le BAT est invité à fournir des informations supplémentaires sur les difficultés éventuelles que leur application pourrait entrainer dans la coordination du programme ordinaire et du programme élargi de chaque institution. A cet effet et afin de donner au CAC l'occasion d'étudier ces questions et de faire ses observations à leur sujet avant toute décision définitive, le CAT se prononce, pour le renvoi a la prochaine session, dans le projet de résolution présenté et adopté au Conseil [49]). De ces textes d'attente ressort une seule certitude: le système des allocations forfaitaires ne peut être maintenu tel quel. Mais l'alternative de le renforcer ou de le supprimer n'offre pas un choix égal. Le Comité et le Conseil réservent jusqu'a plus ample informé l'issue des propositions francaises, qui gagnent du terrain et du temps. En conclusion du débat au Conseil, le délégué de la France pense que malgré les hésitations qui demeurent, les partisans du statu-quo se trouvent en minorité: „il est utile de le dire au moment

---

[48]) Document E/TAC/37, 24 fevrier 1954, citée.

[49]) Résolution 521 XVII, citée.

où s'ouvre une période de réflexion qui sera assez brève... Cette minorité ne pourra maintenir longtemps sa position" [50]). La philosophie qu'elle invoque repose sur l'attachement aux forfaits arbitraires de 1949, la defiance a l'égard des pays sous développés et la croyance que les organisations sont plus aptes à dresser les programmes. Ces errements font oublier que l'assistance technique a été instituée pour le développement de ces pays, qui sont les meilleurs, sinon les seuls juges, de leurs besoins. La plupart des autres orateurs partagent cet avis et se prononcent explicitement en principe, soit pour la suppression des allocations automatiques, soit pour l'adoption d'allocations calculées à partir des programmes nationaux.

Sur cette thèse, la résolution reproduit les modalités énoncées dans le rapport du CAT, qui reprenait avec quelques nuances, celui de son groupe de travail. La répartition automatique serait abandonnée aussitôt, ou au bout de quelques années après réductions successives de 25 %. Le CAT approuverait le programme annuel présenté par le BAT. Il „fixerait chaque année, sur la base des plans nationaux et après examen attentif des programmes existants ou prévus, le pourcentage à allouer pour l'exercice suivant a chaque organisation et celui a réserver au BAT" [51]).

La resistance et le compromis.

La défense des allocations automatiques s'est organisée autour du principe traditionnel de la stabilité du programme pour chaque organisation participante. Les institutions ont d'abord justifié par là le maintien de l'ancien régime. Le rapport spécial du CAC sur les problèmes généraux de méthodes posés par l'exécution du programme élargi [52]) le soutient nettement: „il faudrait informer, à l'avance, les institutions du montant de dépenses qu'elles peuvent engager"... c'est a dire determiner à l'avance la manière dont les ressources disponibles seront réparties. En fixant cette répartition, il conviendra de se conformer en fait aux pourcentages établis en 1949 par le Conseil". On garderait ainsi au programme sa sûreté et son caractère d'entreprise coopérative. Quant à la souplesse voulue et au principe des programmes nationaux, le CAC ne croyait pas que les règles d'allocation y fussent contraires, quand près du quart du budget est mis au Compte des Contributions Réserves, à la disposition du BAT. „L'attribution des fonds s'effectue désormais plus souplement, sans que soit modifié le système des pour-

---

[50]) Procès Verbaux Officiels, Conseil Economiques et Social, 17ème session, séance du 2 avril 1954.

[51]) Résolution 521 XVII, citée.

[52]) Document E/2450, cité.

centage fixes. Il est même permis de penser que l'établissement, selon une méthode plus minutieuse, de programmes nationaux pour l'exercice 1955 démontrera qu'il est possible de mettre sur pied un programme tenant compte à la fois des préférences exprimées par les gouvernements bénéficiaires et du désir légitime des organisations participantes d'être assurees en temps utile, des ressources sur lesquelles elles peuvent comptér"[53]).

Si le voeu du CAC de concilier ces deux exigences opposées s'est trouvé réalisé par le compromis final, sa position conservatrice ne pouvait être tenue devant les propositions françaises, et tout en défendant le système contre leur champion, ses partisans ont admis de le remanier. Selon eux, le principe en reste valable. Il a jusqu'ici, satisfait les pays interêssés et la preuve n'a pas encore été fournie de son insuffisance ou de sa rigidité. En contradiction apparente avec les plans nationaux, les allocations automatiques n'y sont pas necessairement opposées, ni immuables quant aux parts des organisations. Elles présentent l'avantage de donner a leurs programmes une garantie d'éxecution qui concourt a la stabilité d'ensemble, de les faire participer à leur établissement, et de limiter la concurrence entre elles. Sa simplicité le rend peu coûteux a administrer. Un autre système serait-il supérieur? Il semble plus probable que son introduction causerait de grandes difficultés. Aussi parait-il préférable de conserver les allocations automatiques, avec l'une des modifications suivantes, reprises dans la resolution du Conseil, sur le rapport du CAT.

— ,25 % des fonds disponibles resteraient, en fait, à la disposition du Président Directeur et du BAT, qui les répartiraient comme ils le jugeraient bon, conformément aux principes acquis et notamment à celui de l'établissement des programmes d'assistance technique à l'échelon national.

— un important pourcentage, qui pourrait atteindre la moitié des fonds disponibles, serait mis a la disposition du Président Directeur et du BAT pour allocation aux organisations"[54]) selon. les mêmes principes.

Bien qu'elles n'aient pas été retenues, ces formules ont permis un rapprochement des thèses en présence et fourni l'occasion, autant que la matière, de l'accord réalisé à la session suivante du Conseil, et annoncée par les aménagements apportés d'emblée aux propositions françaises.

Dès l'ouverture du débat au CAT en mars 1954, le représentant

---

53) 16e rapport du CAC, 27 mai 1954, document E/2607, cité.
54) Résolution 521 XVII, citée.

de la France a ajouté aux propositions de son gouvernement des précisions qui les rendent plus acceptable. Reprenant l'exposé de sa thèse, il a insisté sur le principe admis des plans de développement économique integrés à l'échelon national. Quelle est à cet effet la meilleur méthode? Qu'à partir de ces plans, les pays intéressés présentent des projets au BAT, chargé de préparer le programme dont l'organe intergouvernemental deciderait finalement. La répartition des fonds entre les organisations participantes s'effectuerait d'après le programme arrêté. Elle aurait lieu chaque année des que possible en février ou mars, pour leur donner tout le temps nécessaire. Une deuxième lecture, par exemple au 1er Avril, permettrait d'apporter les modifications démandés par la situation financière et l'évolution économique: on obtiendrait ainsi toutes les adaptations voulues. Ces changements, progressivement introduits, ne provoqueraient pas de pertubation d'une année à l'autre dans les programmes des organisations. La réforme tient au principe: rendre aux Etats, à qui elles reviennent, l'initiative et la conduite des programmes. Il n'y faut voir „rien contre le prestige, l'autorité ou l'action des institutions spécialisées, ni aucune intention de diminuer le rôle de ces centres d'expertise et d'experience, agents indispensables d'éxécution." Le mémorandum supplementaire [55]) à l'appui confirme que „des fluctuations trop prononcées devraient être évitées dans le montant total des sommes confiées d'une année à l'autre à la gestion de chaque organisation participante".

C'est sur cet arrangement d'une stabilité de fait dans les crédits répartis qu'un compromis a pû s'établir. Il répond à une double exigence: donner aux gouvernements la direction du programme et aux organisations un courant régulier de crédits. La majorité de ces dernières s'est dès lors ralliée à une réforme ainsi temperée: „determiner par voie de négociations, à l'échelon national. l'Ordre de priorité des programmes des gouvernements requérants, sous réserve d'une disposition en vertu de laquelle chaque organisation conserverait un degré suffisant de sécurité pour arrêter des programmes et mesures générales d'application. Pour cela, on fixerait à 15 % par exemple, le maximum de l'augmentation ou de la diminution des fonds attribues à chacune d'un exercice a l'autre" [56]).

La France présente une proposition à cet effet au CAT, quand, à sa session de juillet 1954, il examine de nouveau les règles d'allocation conformément à la résolution précédente au Conseil et d'après le dernier rapport du CAC. Le projet de résolution commun, com-

---

[55]) Document E/TAC/32 add. 1, 22 mars 1954, dans Documents Officiels, Annexes Conseil Economique et Social, 17e session.

[56]) 16e rapport du CAV, 27 mai 1954, document E/2607, cité.

promis entre les propositions initiales et le souci des interêts des organisations participantes, doit apporter à la fois la souplesse et la sûreté necessaires. Certains ont regretté le „protectionnisme" de ces organisations et d'autres ont voulu abaisser à 80 % le pourcentage maintenu. Ils n'ont pas été suivis et c'est avec les modalités précédentes que le CAT s'est prononcé en faveur d'un nouveau système où il allouerait à chaque organisation des crédits calculés au prorata de ses activités. Il a rejeté une autre forme de compromis, avec partage des attributions de fonds, qu'à sa discrétion, la CAT aurait laissé pour partie au BAT. Cette formule, déjà envisagée à sa session précédente et à celle du Conseil, avait connu quelque succès au CAC, dont des membres pensaient qu'elle gardait les avantages des allocations automatiques en leur ajoutant la capacité d'adaptation voulue pour accorder les programmes à l'évolution des besoins. Si leurs vues n'ont pas prévalu, du moins le principe d'une stabilité de fait a-t-il été respecté puisque leur voeu s'est trouvé satisfait que l'écart reste relativement faible enre les pourcentages fixés chaque année par le CAT" [57]).

Le nouveau régime.

Aux termes de la résolution 542 B II XVIII du Conseil [58]), „les fonds du programme élargi d'assistance technique ne doivent plus à compter du 1er janvier 1955, être attribués aux organisations participantes, en fonction de pourcentages fixés à l'avance. Ces fonds doivent être répartis sur la base des demandes présenteés par les gouvernements et des priorités établies par eux."

De façon à éviter des fluctuations trop importantes des sommes totales dont la gestion est confiée, d'une année à l'autre, à chaque organisation participante, le montant attribué à chacune d'elles pour l'année suivante ne sera pas inférieur à 85 % des sommes qui leur ont été allouées dans le cadre du programme de l'exercice en cours, sous réserve que si les ressources financières nettes prévues pour l'exercice suivant sont inferieures aux allocations totales accordées au titre de l'exercice en cours, la somme allouée à chaque organisation participante ne devra pas être proportionnellement inférieure à 85 % de la part qui a été allouée pour l'exercice en cours."

Ces dispositions associent la doctrine des programmes nationaux à celle de la „garantie d'emploi" des organisations (Etats Unis). Elles consacrent, comme le rappelait le Secrétaire Général, la recon-

---

[57]) 16e rapport au Conseil, document E/2607, cité.

[58]) Documents Officiels, Résolution, Conseil Economique et Social, 18ème session.

naissance du fait que „les programmes d'assistance technique sont essentiellement des entreprises communes, décidées d'une part en fonction des besoins des pays bénéficiaires et, d'autre part, en fonction des ressources techniques et de l'expérience des organisations participantes... Il faut veiller à conserver un juste équilibre entre les éléments fondamentaux, coordination centrale, préparation des plans à l'échelon national, experience professionelle des organisations" [59]). Le représentant de la France, promoteur de la réforme, finit, au moment qu'elle est votée, par adopter ces idées et la présente avec le même exposé des motifs: „donner aux gouvernements bénéficiaires la possibilité d'indiquer librement et complètement la nature de leurs besoins; accorder aux institutions specialisées la sécurité financière et administrative indispensable pour exécuter leurs taches; laisser au BAT la responsabilité essentielle de l'administration et de l'éxécution de l'ensemble du programme" [60]).

C'est dans cet esprit que le nouveau régime reçoit à l'Assemblée Générale une approbation unanime. Les opposants, comme le Royaume Uni, à la répartition des crédits au prorata des programmes, s'y rallient maintenant du fait de la clause qui en garantit 85 %. L'Argentine remarque pourtant que cette garantie n'est pas automatique et ne sera pas nécéssairement reconduite chaque année, tandis que le Danemark demande son élimination graduelle [61]).

La résolution 831 D IX enterine [62]) une réforme radicale dans son principe. Les fonds que les organisations interêssées recevaient jusqu'alors automatiquement pour une part et se répartissaient entre elles pour le surplus, leur sont désormais distribués fonctionnellement d'après les programmes arrêtés par les gouvernements. Aussi l'attribution passe-t-elle de l'organe interorganisationel aux Etats qui retirent aux institutions ce pouvoir remis au debut. Mais s'ils reprennent pleine et entière leur prérogative regalienne en ils n'en recouvrent pas du même coup l'exercice intégral et immediat. En préparant le programme d'ensemble, le BAT veille à ce que les rapports proportionnels entre les programmes confiés aux diverses organisations permettent la répartition des fonds selon les modalitées prévues" [63]), c'est a dire la garantie des 85 %. Sous forme d'une obligation au BAT, la règle limite au départ le domaine et l'effet de l'ordre nouveau. La clause prolonge l'ancien regime, mais son abrogation, toujours possible, le ferait aussitôt disparaître, et son appli-

[59]) Documents Officiels, Conseil Economique et Social, 18ème session, séance du 5 juillet 1954.
[60]) id. 29 juillet 1954.
[61]) Documents Officiels, Assemblée Générale, 9e session.
[62]) id. résolutions.
[63]) Résolution 542, XVIII, citée.

cation donne aussi bien la faculté de la supprimer en quelque temps que de le maintenir à volonté. S'agit-il donc là d'une forme transitoire ou d'une survivance permanente?

En pratique, le système des pourcentages préalables disparu, les crédits accordés depuis, loin de s'en écarter, fluctuent légèrement autour comme le montre la comparaison portant sur les dépenses d'éxecution des quatre annees d'exercice [64]).

Pourcentages	*1949*	*1953*	*1954*	*1955*	*1956*
AAT (ONO)	23	22,6	23,7	21,4	24,5
OIT	—	0,7	1,1	1,0	1,0
OMM	—	0,3	0,6	1,0	1,1
OIT	11	10,9	11,4	10,8	10,5
FAO	29	27,4	24,7	31,3	27,5
Unesco	14	12,9	13,0	12,7	13,2
OACI	1	5,1	4,3	4,0	4,1
OMS	20	20,1	21,2	17,8	18,1

De ce tableau ne ressortent ni différences significatives d'ensemble, ni tendance générale nette. Une évolution reste possible, que la garantie des 85 % ralentirait sans la limiter. Son utilisation stricte et systématique permettrait de réduire à rien en sept ans la part d'une ou plusieurs organisations. Il est peu probable qu'elle soit ainsi dirigée contre elles. Lors du débat au CAT en juillet 1954, l'amendement tendant à abolir finalement toute allocation forfaitaire par réduction annuelle de 15 % a été retiré. Sans doute ne sera t-il pas repris. Mais la garantie des 85 % laisse d'autres latitudes. Tout d'abord, elle ne s'appliquait pas aux projets dits spéciaux, c'est a dire financés par des contributions non convertibles. La suppression de cette distinction, jugée discriminatoire par des pays d'Europe orientale, s'est accompagnée de l'autorisation donnée au BAT de virer d'une organisation à l'autre les sommes nécessaires pour assurer l'utilisation complète des contributions annoncées, pourvu que ces virements ne dépassent pas 3 % du total des sommes allouées aux organisations et qu'il en soit rendu compte au CAT à chacune de ses sessions. Cette mesure, proposée par le Président Directeur, a été adoptée à l'unanimité au CAT de novembre 1955 [65]). Il est apparu qu'elle ne modifierait pas indûment la

[64]) D'après 1e rapport du BAT ou CAT pour 1956, 22 mai 1957, document E/2975, pour la 24ème session du Conseil Economique et Social.

[65]) Enterinée par la résolution 1019 XI, Documents Officiels, Assemblée Générale, 11ème session.

distribution actuelle, puisque les transferts seraient décidés en commun par les organisations membres et soumis tant au maximum prévu de 3 % qu'à la règle des 85 %, qui se trouverait étendue à l'ensemble du programme par la disposition des projets spéciaux. Destinée à assouplir et à améliorer l'emploi des fonds, elle donne quelque liberté dans la répartition des ressources. La principale cause d'évolution reste cependant dans leur augmentation régulière. Le budget actuel dépasse de peu 30 millions de dollars. On a souvent souhaité qu'il atteigne 50 millions, par une „expansion limitée" [66]). S'il y arrive, ce ne sera, selon toute probabilité, qu'après quelques années. Avec un tel accroissement, toute garantie établie pour un total moitié moindre se trouve privée d'efficacité. Ainsi l'éventualité demeure d'un remaniement profond dans les montants et proportions des parts, mais éloignée et aléatoire. L'objet constitutionnel et les oeuvres des organisations participantes leur assurent, mieux que toute règle de société, une place constante dans l'assistance technique; et aucune méthode d'allocation des fonds ne saurait prévaloir contre cette situation.

III. L'AUTORITE BUDGETAIRE ET L'ORGANE INTERGOUVERNEMENTAL

Comme proposition „complémentaire, mais non inséparable, „de la suppression des allocations automatiques et tendant également à confier plus largement la gestion du programme aux pays participants, la délégation française avait proposé qu'un nouvel organe intergouvernemental, chargé de la direction organique des projets, distribue les crédits entre organisations responsables de leur exécution [67]).

L'idée n'était pas neuve-Dès 1949, lors même du débat à la 4ème session de l'Assemblée Générale sur la résolution du Conseil instituant le programme élargi, d'aucuns jugeaient souhaitable de donner à l'organe intergouvernemental une part plus grande et une responsabilité plus directe dans la repartition des ressources et l'établissement des plans. Le rôle attribué au BAT n'avait pourtant pas été mis plus longtemps en question. Le mémorandum présenté par la France au CAT en mars 1954 reprenait ces revendications avec les raisons suivantes [68]). „Il est normal et désirable que les gouverne-

---

[66]) Cf. „Perspectives d'avenir", rapport du BAT au CAT, 11 mai 1956, document E/2885, cité.

[67]) Mémorandum français, document E/TAC/32, 11 janvier 1954, cité.

[68]) id.

ments soient associés plus étroitement qu'ils ne le sont aujourd'hui à l'élaboration et à l'approbation de programmes qui sont conçus pour le bénéfice des gouvernements et alimentés par les contributions volontaires des gouvernements...

En conséquence, le Gouvernement français propose que soit institué un Conseil d'Administration du programme élargi d'assistance technique...

Ce Conseil d'Administration recevrait les attributions actuellement dévolues au CAT, telles qu'elles sont définies au paragraphe 6 de la résolution 222, IX, sous réserve qu'il soit explicitement précisé que le Conseil d'Administration a pour mission d'arrêter les programmes et de répartir les resources."

Exemple remarquable d'une initiative qui, tendant à remplacer le CAT, allait, après maints débats, aboutir à en étendre le rôle et la composition.

Le renfort de competence au CAT.

Dès l'ouverture du CAT, la délégation de la France y reprend ses proposition. Le principe est unanimement reconnu des programmes nationaux de developpement, dont il faut partir pour confier le choix, autant que le contrôle, des projets, à un organe intergouvernemental capable de trancher les divergences habituelles au soin du BAT. Ce dernier, d'une compétence et d'une indépendance incontestables, aurait pour responsabilité principale de préparer le programme annuel. L'organe intergouvernemental en déciderait finalement. Les attributions seraient d'ordre législatif; elles ne tendraient pas à bouleverser le programme présenté par le BAT, mais a faire, a partir de là, des recommandations pour l'éxercice suivant. Ce programme, le BAT l'élaborerait, non plus selon les initiatives des organisations, mais d'après les projets prioritaires des gouvernements. L'organe intergouvernemental en assurerait le contrôle par l'approbation des dépenses, car qui tient la bourse tient la décision. Il donnerait au BAT des directives sur la distribution géographique des fonds, le rôle des organisations, et la conformité des projets aux principes fondamentaux. Il ne serait pas compétent pour formuler des directives technique sur le mise en forme de l'ensemble annuel du programme, ou sur les méthodes d'éxécution, qui incomberaient aux organisations. De ce discours, ainsi que du memorandum supplémentaire rédigé après la session, on ne peut s'empêcher de conclure à un abandon des propositions radicales qui tendaient, en substituant au CAT un conseil d'administration du programme

---

69) Document E/TAC/32 Add, 22 mars 1954, cité.

élargi, a enlever au Conseil Economique et au BAT leurs pouvoirs en la matière. Le CAT, puis le Conseil, les ont successivement rejetées, à la suite notamment de vigoureuses interventions du représentant d'Australie.

Celui-ci reconnait la valeur du principe d'une association plus étroite des gouvernements à l'administration du programme. Mais n'est-il pas appliqué à un large degré, tant au CAT que dans les organes dirigeant des organisations? L'organe intergouvernemental envisagé est-il le réel ou le meilleur moyen d'accroitre l'autorité des Etats sur l'assistance technique? De composition et de compétence plus étendues que le Conseil, il lui prendrait en pratique la gestion de l'assistance technique: résultat fâcheux, car le programme élargi est l'oeuvre de différentes organisations internationales, dont il appartient au Conseil de coordonner les activités. Et si l'on peut admettre de donner aux états la responsabilité d'approuver finalement le programme d'ensemble, il faut conserver aux organisations participantes leur rôle dans son administration. Les résultats très satisfaisants obtenus jusqu'ici leur reviennent largement et il importe de ne réduire en aucune façon leur activité et leur domaine." Quelque soit l'appareil que l'on mette au point dans l'avenir, on devrait ne rien faire qui porte atteinte à leur position actuelle ni qui les prive de l'initiative dont elles ont fait preuve" [70]). Ainsi le débat à t-il abouti à redéfinir les rapports entre les organes compétents et à étendre le rôle du CAT.

Ces conclusions sont conformes à celles du CAC [71]), qui s'était déclaré unanime pour que le CAT examine chaque année l'ensemble du programme à son approbation: liens d'interdependance entre les divers programmes, ordre général de priorité et détermination de la valeur de chaque projet. Les organisations participantes restent chargées des aspects techniques de leurs propres programmes.

La résolution 542 *XVIII* du Conseil suit de près. „Les programmes nationaux sont soumis, par les gouvernements requérants, au BAT, par l'intermédiaire des représentants résidents, avec une indication de l'ordre des priorités établi par ces gouvernements. Le BAT étudie les programmes, établit le programme d'ensemble pour l'exercice suivant, ainsi qu'un budget de dépenses d'administration et de dépenses indirectes d'exécution; et les soumet, avec ses recommandations, au CAT.

Le CAT examine le programme d'ensemble en fonction de l'intérêt qu'il présente pour le développement économique; lors cet

---

[70]) Procès-Verbaux Officiels, Conseil Economique et Sociol, 17ème session, avril 1954.

[71]) Rapport au Conseil E/2607, cité.

examen, le Comité ne s'occupe ni des allocations de fonds aux pays interesses ni des aspects techniques du programme, ni des plans de développement économique adoptés par ces pays, mais des priorités à établir entre les éléments du programme d'ensemble, de l'évaluation des projets et des rapports entre les différents éléments du programme. Sur la base de cet examen, il approuve ce programme, son approbation étant une condition préalable à tout engagement de dépenses relatif à l'exécution" [72]).

Sous réserve de la confirmation, par l'Assemblée Générale, le CAT autorise l'attribution à chaque organisation participante des fonds proportionnels à sa participation à l'ensemble du programme approuvé" [73]). Le Comité doit assurer la gestion du programme, son établissement et son contrôle.

Aux termes des dispositions nouvelles, le BAT garde la responsabilité administrative et technique d'ensemble. Le CAT reçoit la direction générale du programme, les priorités et repartitions des projets en plus des attributions de crédits. Il devient le directoire central de l'assistance technique élargie son organe capital, investi de pouvoirs supérieurs, sinon suprêmes. Certes, ses décisions demeurent soumises a l'autorité du Conseil, qui peut dans le cadre de sa politique générale, reviser les décisions du Comité" [74]). Mais de cette formule, manifestement limitative, le Conseil n'a jusqu'ici pas fait usage; et l'approbation du programme par le CAT, bien que non souveraine puisque toujours modifiable par le Conseil, ne necéssite pas son concours et porte d'elle-même force exécutoire. Quant à ses autorisations d'attributions de fonds, elles ne sont pas présentées au Conseil, mais transmises directement à l'Assemblée. Sous l'ancien régime, selon la formule ordinaire, le Conseil recommande à l'Assemblée d'approuver les dispositions financières pour le prochain exercice contenues dans la résolution pertinente. Ces dispositions sont maintenant prises par le CAT et soumises non plus à l'approbation, mais à la confirmation, toujours donnée jusqu'ici sans débats, de l'Assemblée Générale. Ainsi l'autorité supérieure sur l'assistance technique passe à un organe intergouvernemental et législatif de l'ONU, sous l'égide du Conseil Economique et social et de l'Assemblée Générale.

Une telle compétence pour le programme élargi, commun a plusieurs institutions internationales peut-elle être exercée par un Comité de dix huit pays membres de l'ONU? Elle dépasse les pouvoirs de recommandation que l'ONU possède, selon la Charte,

---

72) Texte cité.
73) Résolution 831 (IX), citée.
74) Résolution 542 *XVIII*, citée.

pour la coopération economique internationale et la coordination des programmes et activités des institutions spécialisées et qui sont dévolus au Conseil Economique et social.

L'extension des pouvoirs du CAT renouvelait la question de son élargissement qui ne pourrait être traitée avant que la nouvelle autorité du CAT soit fermement établie dans son exercice.

La concurrence du CAC.

Tandis que s'élaborait la réforme qui allait enlever au BAT, avec ses pouvoirs d'attribution de fonds, la direction effective du programme élargi, un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale émettait l'idée de la confier au CAC.

Cette idée radicale émanait du Comitē consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Crée par la résolution 14 (I), le Comité se compose de neuf experts indépendants, nommés à titre personnel. Il est chargé de soumettre à un examen technique le budget de l'ONU-et les budgets administratifs des institutions spécialisées [75]). L'Assemblée l'avait invité en 1953, à se pencher sur les règles et dépenses administratives du BAT et des organisations participantes [76]). Le Comité concluait dans son rapport à la session suivante que, „du fait que l'autorité requise serait surtout de coordination et administration, il parait indiqué que le Secretaire Général l'exerce en sa qualité de président du CAC et en vertu des pouvoirs que lui confère la résolution du Conseil constituante du CAC. Le CAC, sous la direction du Secrétaire Général et éventuellement assisté d'un organe consultatif, deviendrait alors directement responsable de la gestion du programme, en lieu et place du BAT" [77]).

A l'appui de cette substitution, le Comité consultatif invoquait l'intention du Conseil de lancer le programme élargi comme une activité exercée principalement par l'ONU, avec l'aide des institutions specialisées. Il se fondait aussi sur une critique sévère du BAT tenu pour incapable, en dépit de ses pouvoirs, de diriger les activités et les dépenses du programme. „Le Comité consultatif a été amené à conclure que le BAT, dans sa constitution actuelle, n'est en mesure ni d'assurer la direction, ni, comme corollaire, d'atteindre l'objet fondamental d'un programme d'assistance technique souple, équilibré et intégré... Le contrôle budgetaire exercé par le BAT sur le

---

[75]) Articles 156—158, Règlement interieur de l'Assemblée Générale, Document A/520/Rev. 4, 1956.

[76]) Résolution 722 (VIII), citée.

[77]) Rapport à la 9ème session de l'Assemblée Générale, document A/2661, 25 juin 1954.

programme élargi est plus apparent que réel... Il ne semble pas au Comité consultatif que le BAT soit apte à effectuer cet examen, portant sur huit organisations participantes, autrement que de façon superficielle" [78]).

Ce transfert de fonctions d'un organe interorganisationnel à un autre aurait assuré la prépondérance de l'ONU sur les institutions specialisées, Chargé de l'exécution de leurs accords, le CAC est en effet un organe permanent crée, présidé et dirigé par le Secrétaire Général en vertu d'une résolution du Conseil. La suggestion restait sans force. L'Assemblée Générale s'accordait à la renvoyer au même CAC et au Conseil, sur l'avis du Secrétaire Général et du Président du Comité Consultatif. Ce dernier, en introduisant le rapport, tenait à en preciser la portée sur ce point:

„La position du Comité consultatif repose sur deux considérations principales: d'abord qu'il ne peut oublier que la décision du Conseil conférait au Secrétaire Général la direction du CAC; ensuite, que le Comité est conscient de la situation particulière et des responsabilités propres des institutions spécialisées dans le programme élargi, et est convaincu qu'elles seraient pleinement respectées au CAC" [79]). En fait, la résolution du Conseil confiant au CAT l'autorité principale sur le programme élargi, que l'Assemblée approuvait unanime, avait déjà réglé l'affaire. Elle allait pourtant rebondir l'année suivante.

Le CAC, en l'abordant à sa session d'avril, rappelait le principe fondamental du programme élargi: une entreprise commune, que les organisations participantes sont chargées d'exécuter conjointement. D'où il suit que „les membres du CAC qui participent au programme élargi... ont en même temps la responsabilité collective de l'ensemble du programme. En raison de cette responsabilité, il doivent donc être consultés personnellement et doivent prendre des décisions collectives concernant les grandes questions de politique générale que peut poser l'administration du Programme. La CAC est le seul organisme qui puisse assurer la responsabilité définitive en la matière. C'est déjà la pratique établie en son sein d'examiner ces grandes questions de politique générale et cette pratique doit se developper. La CAC envisage de passer chaque année en revue à la fois les travaux dans le cadre du programme élargi et les activités comparables relevant des budgets ordinaires. Il approuvera également le rapport du BAT au CAT... Le Président Directeur du BAT est responsable devant les membres interêssés du CAC... dans

---

78) Rapport A/2661, cité.

79) Séance du 18 novembre 1954, Procès-Verbaux Officiels, Assemblée Générale, 9ème session.

l'intervalle des sessions, il doit en référer au Secrétaire Général en sa qualité de Président du CAC afin que celui-ci puisse veiller à ce que la ligue de conduite et l'action pratique du BAT soient en conformité avec les directives du CAC [80]).

Ces revendications de compétence ne suscitaient guère d'interêt au Conseil, où le Secrétaire Général devait en limiter fortement la portée en déclarant qu'elles ne toucherait ni aux fonctions du BAT, ni à la repartition des responsabilités entre BAT et CAT, qui resterait la même. Reprises dans un nouveau rapport où le Comité consultatif répétait également ses conclusions précédentes [81]), elles ont provoqué plus d'attention a la 10ème session de l'Assemblée Générale. Certains se sont émus d'une telle tentative pour attribuer au CAC des pouvoirs qui appartiennent au CAT et la résolution adoptée réaffirme „l'autorité et la responsabilité que des résolutions antérieures du Conseil et de l'Assemblée Générale ont confiée au CAT en ce qui concerne les questions d'assistance technique" [82]). Après ce rappel, le CAC n'en a pas moins persisté dans sa conviction, qu'expriment encore ses observations sur le rapport du BAT intitulé „Perspectives d'avenir". „Le programme élargi d'assistance technique ne consiste pas simplement en une série projets exécutés par diverses institutions isolées, mais bien en un programme unique dont les plans sont établis en commun, d'une manière de plus en plus efficace, au sein des organisations participantes et dans les pays interèssés, sous la direction du BAT et du CAT... les organisations sont prêtes à entreprendre... toute tache plus importante" [83]). Mais il ne s'agit jusqu'ici que d'une clause de style. En reprenant à son compte les propositions du Comité consultatif en sa faveur, le CAC pouvait d'autant moins reussir qu'il en avait renversé les raisons. Celles du Comité tenaient et tendaient à la prédominance de l'ONU dans le programme élargi, dont le CAC soulignait en revanche le caractère coopératif. Les deux organes soutenaient successivement, pour des motifs contraires, la même mesure tardive et dépassée.

Restait le difficile problème, posé par le Comité consultatif, d'une direction budgétaire effective, que l'attribution au CAT n'avait pas

---

[80]) Rapport au Conseil, document E/2728, Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 20ème session.

[81]) Rapport à l'Assemblée Générale, A/2994, Documents Officiels, Annexes, 10ème session.

[82]) Résolution 921 IX, Documents Officiels, Résolutions, Assemblée Générale, 10ème session.

[83]) Rapport au Conseil E/2884, Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 22ème session.

résolu pour autant. A sa session de novembre 1955 où, pour la premiere fois en application du nouveau régime, le CAT devait prendre la gestion du programme, le sentiment général a été qu'il ne disposait manifestement ni du temps, ni des moyens suffisants et qu'il fallait aviser à les lui donner. La résolution unanime demande donc que la Conférence se tienne le plus tôt possible, afin que le CAT puisse disposer d'une semaine pour s'acquitter de sa tâche „avec l'aide des sous-comité spéciaux qu'il pensait utile de créer". L'Egypte avait proposé un sous-comité budgétaire, formé de huit membres du CAT et chargé d'étudier le projet d'ensemble préparé par le BAT: travail jugé excessif. Le CAT s'est borné l'année suivante à confier à un Groupe d'études administratives l'examen des prévisions budgétaires pour les coûts administratifs et des services d'exécution. Après le lancement du programme, on n'a cessé de pronner la plus grande économie dans ces coûts, dont tous les organes interêssés ont réclamé la réduction. Le CAT a entendu les soumettre à un contrôle particulier.

Certain de ses membres voulaient, comme l'avait déjà fait l'Assemblée Générale [84]) à la demande même du CAT, en charger le Comité consultatif assisté des comités financiers des institutions spécialisées. Malgré le précédent, leur avis n'a pas prevalu et le CAT a seulement chercher à s'assurer le concours du Comité consultatif, qui a soulevé des objections d'ordre juridique et technique [85]). En la forme, le Comité consultatif, crée par l'Assemblée Générale, exerce en son nom les fonctions dont il est chargé et ne peut les étudier sans un nouveau mandat. Au fond, la direction du programme élargi incombe au CAT sous l'autorité de l'Assemblée. La compétence administrative et financière n'a pas été expressement definie Par analogie avec les programmes normaux l'Assemblée Générale doit exercer la responsabilité qui revient à l'ONU, sauf certaines attributions fondamentales des organisations participantes. Le Comité Consultatif suggère donc de suivre la procedure établie selon laquelle il fait un rapport annuel à l'Assemblée Générale sur le projet de budget du BAT et les dépenses des services d'administration et d'exécution des organisations participantes. L'Assemblée toutefois, a la requète du CAT, à autorisé le Comité consultatif à coopérer avec le CAT et „tout groupe qu'il pourrait créer pour l'étude des questions administratives" [86]).

Le CAT cependant n'a pu s'accorder à savoir si le Comité con-

---

84) Résolution 722 (VIII), citée.

85) CF rapport du CAT, E/2923, cité.

86) Résolution 1037 (XI), Documents Officiels, Résolution, Assemblée Générale, IIème session.

sultatif doit collaborer avec le groupe d'études administratives ou s'y substituer. Tandis que les représentants des pays sous développés soutiennent le maintien du groupe, des représentants de grands pays d'industrie privée rappellent qu'il importe d'éviter tout double emploi et tout excès dans l'examen du budget du programme élargi des organisations participantes, qui appartient en premier chef à leurs collèges exécutifs et, pour le surplus, pourrait être avantageusement confié au Comité consultatif. Entre partisans de ce Comité, qui relève de l'Assemblée Générale, et tenants du Groupe constitué par le CAT, l'opposition formelle n'a pu être réduite au sein du CAT même, qui, en Juillet 1957, a unanimement décidé de proroger d'un an le Groupe d'études administratives. La question reste ainsi pendante. Elle reflète, réduite aux coûts indirects, la discution générale précédente sur la compétence budgétaire et l'organe intergouvernemental.

Loin pourtant d'en annoncer la reprise éventuelle, elle en semble plutôt le dernier effet. La nouvelle autorité du CAT, fermement assise entre temps par l'admission d'autres membres, ne peut plus être remise en cause.

L'Elargissement du CAT.

Les pays, qui comme membres d'une institution spécialisée, contribuent au programme élargi, ne peuvent, selon sa constitution, participer à la gestion que par le truchement de cette institution ou lors des Conférences solennelles de l'assistance technique.

Aussi ont-ils fréquemment, au cours de ces conférences, exprimé le désir d'entrer au CAT, partagé par maints pays membres de l'ONU qui ne siègent pas au Conseil. Le sujet a été si souvent mentionné qu'il est devenu une clause de style, avant d'être débattu au fond à propos du mémorandum français, tendant a créer un nouvel organe intergouvernemental.

A l'appui „en particulier, le gouvernement français estime qu'il n'est plus possible de méconnaitre les demandes légitimes formulées par les gouvernements contributeurs qui ne sont pas membres des Nations Unies, en vue d'une representation auprès de l'organe le plus directement responsable du contrôle du programme" [87]).

Ainsi le Conseil d'Administration proposé serait-il „composé de vingt et un representants de gouvernements participant au programme dont certains pourraient ne pas être membres de l'ONU [88]).

Elus par le Conseil Economique et Social, ces gouvernements

---

[87]) Documents E/TAC/32, cité.
[88]) ID.

pourraient être pris en dehors de lui. La proposition française donnait ainsi satisfaction aux pays non membres tant des Nations Unies que du Conseil. C'est le seul point qui en ait été retenu, en même temps que la réforme enlevant au BAT l'attribution des crédits et l'établissement des programmes privait de la seule part qu'ils y avaient indirectement, par l'intermédiaire des institutions spécialisées, les pays non membres de l'ONU. Leur exclusion involontaire donnait plus de poids à leurs demandes d'admission, et allait les faire aboutir.

Au cours des premiers débats sur les propositions françaises, maintes délégations, surtout parmi celles des pays bénéficiaires souhaitent étendre la composition du CAT afin d'y faire entrer des répresentants des pays non membres. Bien que cette modification rencontre l'assentiment général, certain de ces désavantages n'échappent pas à ceux même qui la soutiennent et qui n'ont pas manqué d'apercevoir que l'inclusion de nouveaux membres ralentit la rotation des petits pays aux sièges du Comité. D'un autre côté, les représentants des pays donateurs répètent qu'il faudrait aussi appeler au CAT certains des pays qui n'y siègent pas parce qu'ils ne sont pas membres du Conseil.

En conclusion, le CAT demande au Conseil „de considérer tout specialement l'interêt qu'il y aurait à associer, aux travaux du CAT ou de tout autre organe intergouvernemental qui pourrait se créer, les Etats membres des organisations participantes qui ne sont pas membres des Nations Unies" [89]).

Le Conseil en avril 1954, confirme la dessus la majorité en faveur de l'entrée au CAT de pays participants non membres des Nations Unies ou du Conseil. Les organisations s'accordent pleinement avec les Etats et le CAC, à son tour, souhaite voir le CAT prendre un caractère plus représentatif en s'ouvrant à des Etats non membres de l'ONU [90]). La décision semble dès lors acquise: l'acte ne suivra que trois ans plus tard, après des remises successives.

Saisi d'un projet de résolution tendant à faire élire chaque année au CAT, en plus des membres des organisation d'autres parmi ceux qui ne sont pas représentés au Conseil, le CAT, en Juillet, ajourne le débat sur une motion du Venezuela, invoquant le manque d'expérience du nouveau régime et des difficultés constitutionnelles [91]). Ces difficultés opposent autant d'objections, a savoir: le CAT peut il débattre de son élargissement? Un Comité du Conseil peut-il être

---

89) Rapport au Conseil, E/2558, cité.

90) Rapport au Conseil, E/2607, cité.

91) Rapport au Conseil, E/2637. Documents Officiels, Annexes, Conseil Economique et Social, 18ème session.

d'une composition differente? Le Conseil à la suite, ajourne également la discussion. Reprises à sa 9ème et 10ème sessions de l'Assemblée Générale, les propositions précédentes rencontrent une approbation générale de leur principe, réaffirmé, que la contribution donne un droit de regard sur l'administration; mais aucune solution n'est offerte et l'examen de la question se trouve différé par entente tacite. Cependant ses données changent: seize pays, certains déjà membres d'institutions spécialisées, entrent à l'ONU suivis en 1956 de trois pays „nouveaux". Aussi, à la 11ème session de l'Assemblée Générale, tout le monde reconnait-il l'urgente nécessite de créer six sièges au CAT. Le différend porte sur les conditions requises pour les occuper. Selon la majorité, il faut être membre de l'ONU ou d'une institution specialisée. Au projet de résolution présenté en ce sens, la Bulgarie propose un amendement tendant au contraire a accepter tout Etat. Le deuxième Commission a différé le débat sur ces textes jusqu'a la fin de la session, dans l'attente d'un élargissement éventuel du Conseil Economique et Social. Faute d'une telle décision et rejetant l'amendement bulgare, elle a voté le projet selon lequel l'Assemblée Générale prie le Conseil, à sa session suivante, d'élire au CAT six membres supplémentaires parmi les Etats membres de l'ONU ou de institutions spécialisées [92]). En exécution, le Conseil, au mois d'avril 1957, a désigné le Soudan, le Suisse, la Tchécoslovaquie pour servir jusqu'au 31 décembre 1958, l'Inde, la Suede et le Venezuela jusqu'au 31 decembre 1959. Le mandat sera ensuite de deux ans [93]). La résolution de l'Assemblée, à la différence de propositions précédentes, ne precise pas le nombre des sièges à attribuer aux pays non-membres et la Suisse en est le seul représentant élu par le Conseil.

Maintenant que les membres des institutions spécialisées y ont éligibles, le CAT représente une communauté plus internationale que le Conseil, qui l'a créé. Il exerce l'autorité sur le programme conjoint. Il prend ainsi, après les fonctions, la forme d'un collège interorganisationnel. Pourtant, s'il peut annoncer une évolution éventuelle vers des corps intergouvernementaux communs, il demeure essentiellement un Comité de l'ONU. La réforme budgétaire en a fait le premier organe de l'assistance technique, à la place du BAT, „expression de l'indépendance des institutions spécialisées" [94]). Elle a ainsi accru le rôle des Nations Unies, en même temps qu'elle

---

92) Résolution 1036 XI, citée, Documents Officiels, Résolutions, Assemblée Générale, 11ème session.

93) Résolution 647 XXIII, id., Conseil Economique et Social, 23ème session.

94) P. Reuter, op. ut., p. 391.

remettait aux Etats membres la direction organique et financière du programme. Les relations des organisations avec ces Etats et entre elles se sont toujours manifestées de façon caracteristique dans l'assistance technique commune ou la réforme budgétaire marque, par contre-coup, la transformation générale des rapports entre les institutions d'ordre international. Il semble que parmi ces institutions, une nouvelle génération grandisse: celle des organisations internationales, nées des Etats et appelées par eux à la succession de certaines de leurs fonctions propres ou communes. Cette remise d'activités, qui emporte toujours un transfert de compétences, compte parfois des temps et effectue des retours en arrière. La réforme budgétaire de l'assistance technique est un de ces reculs, où les Etats reprennent des pouvoirs concédés naguère. Comme un contre-courant, elle indique l'existence, le sens et la force du grand courant qui en est cause; et, comme toute réaction, elle confirme, en la contrariant un moment, la marche d'ensemble de l'évolution institutionnelle dans les finances publiques internationales.

ANNEXE I

DATES ET DOCUMENTS PRINCIPAUX

Abrévations: A.G.: Assemblée Générale; BAT: Bureau de l'Assistance technique; CAC: Comité administratif de Coordination; CAT: Comité de l'Assistance Technique; CCQAB: Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires; CES: Conseil Economique et Social.

1949	mars	CES	8ème session	Résolution 180 VIII
	août	CES	9ème session	„ 222 IX
	automne	AG	4ème session	„ 304 IV
1951	juillet	CES	13ème session	„ 400 XIII
	automne	AG	6ème session	„ 519 VI
1952	juillet	CES	14ème session	„ 433 XIV
	automne	AG	7ème session	„ 621 VII
1953	juin	BAT		notes au CAT, E/TAC/10 et E/TAC/12
	août	CAT		rapport au CES, E/2497
	août	CES	16ème session	résolution 492 XVI
	automne	AG	8ème session	„ 722 VIII
	novembre	Groupe de travail CAT		rapport au CAT, E/TAC/23
	decembre	BAT		rapport au CAT, E/TAC/31
1954	janvier	Délégation française		memorandum au CAT, E/TAC/32
	fevrier	Groupe de travail CAT		rapport au CAT, E/TAC/37
	mars	Délégation française		supplément au mémorandum E/TAC/32 add 1
	mars	CAT		rapport au CES, E/2558
	avril	CES	17ème session	résolution 521 XVII
	mai	CAC		rapport au CES, E/2607
	juin	CCQ, AB		rapport a l'AG, A/2661
	août	CES	18ème session	résolution 542 XVIII
	automne	AG	9ème session	rapport au CES, E/2728
1955	mai	CAC		rapport au CES, E/2728
	juillet	CAT		rapport au CES, E/2779
	octobre	CCQ, AB		rapport a l'AG, A/2994
1956	mai	BAT		note sur le Fonds, E/TAC/52
	mai	BAT		rapport au CAT „Perspectives" d'avenir E/2885
	mai	CAC		rapport au CES et observations E/2884
	août	CES	22ème session	résolution 623 XXII
	août	CAT		rapport au CES E/2923
	automne	AG	11ème session	résolutions 1019, 1022, 1036, 1037 XI
1957	avril	CES	23ème session	„ 647 XXIII
	mai	BAT		rapport au CAT E/2965
	août	CES	24ème session	résolution XXIV

ANNEXE II

EXTRAITS AFFERENTS DU PROJET DE RESOLUTION UNIQUE CONCERNANT LE PROGRAMME ELARGI D'ASSISTANCE TECHNIQUE

E/TAC/63
27 mai 1957
CAT/24e CES

TROISIEME PARTIE

Elaboration, approbation et exécution des programmes

25. L'élaboration et l'approbation des programmes ainsi que l'affectation des fonds nécessaires à leur exécution, seront soumises à la procédure et aux principes suivants:

a) Au début de l'année, le Bureau de l'assistance technique fixe, en vue de l'établissement des programmes nationaux et régionaux pour l'année suivante, les montants maximaux des fonds qu'il pourra consacrer aux tâches de l'assistance technique en fonction des ressources financières présumées. S'il peut effectivement disposer de ces ressources, il veille en principe à éviter toute réduction trop importante des montants maximaux fixés pour chaque pays, de manière à assurer la stabilité des programmes. Les montants maximaux par pays, comprenant les totaux partiels des diverses organisations participant au Programme, établis sur la base de leurs activités au cours de l'année précédente, sont communiqués aux gouvernement respectifs. Les gouvernements sont cependant libres de formuler leurs demandes sans être liés par ces totaux partiels;

b) Les programmes sont établis à l'échelon national par les gouvernements requérants, en consultation avec les représentants résidents ou les représentants que le BAT aurait spécialement désignés en vue de cette tâche, étant entendu qu'il sera dûment tenu compte des engagements antérieurement assumés et non encore liquidés. Les organisations participantes seront tenues d'apporter leur concours aux services gouvernementaux appropriés pour la mise au point technique des divers projets. C'est le représentant résident ou tel autre représentant du BAT spécialement désigné à cet effet qui est chargé de coordonner les consultations entre les gouvernements et les organisations participantes;

c) Les programmes nationaux sont soumis, par les gouverne-

ments requérants, au BAT, par l'intermédiaire des représentants résidents, avec une indication de l'ordre de priorité établi par des gouvernements. Le BAT étudie les programmes, établit le Programme d'ensemble pour l'exercice suivant, ainsi qu'un budget des dépenses d'administration et des dépenses indirectes d'exécution, et le soumet, avec ses recommandations, au CAT. En établissant le programme d'ensemble, le BAT veille à ce que les rapports proportionnels entre les programmes confiés aux diverses organisations participantes permettent la répartition des fonds alloués selon les modalités prévues à l'alinéa f) ci-après;

d) Le CAT examine le programme d'ensemble en fonction de l'intérêt qu'il présente pour le développement économique; lors de cet examen, le Comité ne s'occupe ni des allocations de fonds aux pays intéressés, ni des aspects techniques du Programme, ni des plans de développement économique adoptés par ces pays, mais de l'ordre de priorité à établir entre les éléments du programme d'ensemble, de l'évaluation des projets et des rapports entre les différents éléments du Programme. Sur la base de cet examen, il approuve ce Programme, son approbation étant une condition préalable à tout engagement relatif à l'exécution du Programme. L'élaboration et l'examen du Programme et toutes autres mesures nécessaires sont prises de manière que le CAT puisse approuver l'ensemble du Programme et autoriser les allocations de fonds aux organisations participantes le 3 novembre au plus tard;

e) Sous réserve de confirmation par l'Assemblée générale, le Comité de l'assistance technique autorise l'allocation à chaque organisation participante de fonds proportionnels à sa participation à l'ensemble du programme approuvé. Ces fonds sont prélevés sur les ressources financières nettes, déduction faite des dépenses d'administration du secrétariat du Bureau de l'assistance technique et, le cas échéant, des sommes destinées à rembourser le Fonds de roulement et de réserve des prélèvements que l'on aura effectués au cours de l'exercice précédent pour couvrir les dépenses autorisées par le Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique dans des cas d'urgence, conformément à l'alinéa g) ci-après;

f) De façon éviter des fluctuations trop importantes des sommes totales dont la gestion est confiée, d'une année à l'autre, chacune d'elles pour l'année suivante ne sera pas inférieur à 85 pour 100 des sommes qui lui ont été allouées dans le cadre du programme de l'exercice en cours, sous réserve que si les à chaque organisation participante, le montant attribué à

ressources financières nettes prévues pour l'exercice suivant sont inférieures aux allocations totales accordées au titre de l'exercice en cours, la somme allouée à chaque organisation participante ne devra pas être proportionnellement inférieure à 85 pour 100 de la part qui a été allouée pour l'exercice en cours;

g) Toute demande extraordinaire que présenterait un gouvernement en vue de modifier un programme, alors que le Comité de l'assistance technique aurait déjà approuvé son programme annuel, peut être sanctionnée par le Bureau de l'assistance technique, qui la présentera au Comité de l'assistance technique lors de sa session suivante. S'il n'est pas possible de procéder aux virements de crédits nécessaires dans le cadre du programme fixé pour le pays en question, le Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique peut autoriser les organisations participantes à contracter des engagements pour faire face à des cas d'urgence, dans les limites que le Comité de l'assistance technique fixe pour chaque exercice financier, et à condition que le total de ces engagements ne dépasse pas 5 pour 100 du montant des recettes prévues pour l'exercice. Le Bureau de l'assistance technique rendra compte annuellement au Comité de l'assistance technique de toutes les allocations faites aux termes du présent paragraphe, ainsi que des circonstances s'y rapportant. Le Comité de l'assistance technique passera en revue ces allocations et formulera toutes recommandations qu'il estimera appropriées.

26. Le CAT relève, comme par le passé, de l'autorité du Conseil économique et social qui peut, dans le cadre de sa politique générale, reviser les décisions du Comité.

27. Les organes compétents des organisations participantes sont priés d'assurer, comme par le passé, la vérification technique des programmes dont elles assument la responsabilité, en procédant à cet égard, dans toute la mesure du possible, de la même façon que pour l'examen de leurs programmes ordinaires.

QUATRIEME PARTIE

Comité de l'assistance technique

Composition

28. Le Comité de l'assistance technique du Conseil économique et social continuera d'être un Comité permanent du Conseil; il sera composé de tous les membres du Conseil et de six autres membres

élus pour deux ans par le Conseil parmi les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées; il sera autorisé à siéger en dehors des sessions du Conseil. Si l'un des six membres additionnels devient membre du Conseil, le Conseil élira au Comité un autre Etat qui y siègera jusqu'à l'expiration du mandat de l'Etat qu'il remplace.

Mandat

29. Le Comité de l'assistance technique aura pour mandat:

a) D'examiner et d'approuver le programme qui lui sera présenté chaque année par le BAT et d'autoriser l'affectation de fonds aux organisations participantes, conformément aux dispositions de la troisième partie (voir plus haut);

b) De donner une interprétation de la présente résolution en cas de contestations, ou de trancher les questions que lui soumettra le BAT, par l'entremise de son Président, et de statuer sur ces contestations ou ces questions;

c) De recevoir des rapports du BAT sur l'état d'avancement et la mise en oeuvre du Programme élargi, et sur les dépenses effectuées dans le cadre dudit programme;

d) D'examiner les rapports de travail existant entre les organisations participantes, ainsi que l'efficacité des méthodes de coordination intéressant leurs programmes d'assistance technique, en formulant, s'il y a lieu, des recommandations;

e) D'exercer toutes autres fonctions appropriées que le Conseil pourra, le cas échéant, lui confier.

CINQUIEME PARTIE

Bureau de l'assistance technique

Composition

30. Le Bureau de l'assistance technique continuera de fonctionner sous la direction d'un Président-Directeur à plein temps; il comprendra en outre des directeurs généraux (ou les représentants des directeurs généraux) de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui participent au Programme élargi d'assistance technique.

Mandat

31. Le BAT élaborera chaque année le Programme d'ensemble et le présentera au CAT, avec ses recommandations, conformément

aux dispositions de la troisième partie (voir plus haut). En outre, dans le cadre du BAT:

a) Les demandes importantes d'assistance technique seront étudiées sans retard;

b) Les organisations participant au Programme étudieront la coordination de leurs efforts dans le cadre de ce programme; elles se consulteront avant d'organiser des missions et des programmes d'assistance d'ensemble, intéressant plusieurs organisations, et chacune d'elles sera disposée à collaborer entièrement avec les autres activités qui présentent pour elles un intérêt commun;

c) Les organisations participantes échangeront les renseignements qui leur parviennent sur l'évolution de l'assistance technique, notamment sur les progrès de l'assistance technique fournie ou envisagée par elles, par les gouvernements et par les organisations privées;

d) Outre les rapports mentionnés à l'alinea g) du paragraphe 25, au paragraphe 41 et au paragraphe 48, des rapports périodiques seront adressés par le BAT au CAT; ces rapports comporteront notamment l'examen des activités entreprises et des résultats obtenus, ainsi qu'un état des fonds reçus et engagés dans le cadre du Programme élargi;

Président-Directeur

32. Le Secrétaire général, après consultation avec les directeurs généraux des organisations participantes, désignera un Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique dont les attributions et les fonctions seront définies, dans le cadre de la présente resolution, par le Conseil économique et social ou le CAT. Le Président exercera en particulier les fonctions suivantes:

a) Il examinera les propositions que les gouvernements requérants présenteront au sujet des programmes, en consultant les institutions selon les besoins;

b) Il présentera au CAT et au BAT les recommandations qu'il jugera utiles en ce qui concerne toutes les propositions de programme et tous les projets, y compris l'affectation ou l'allocation des fonds;

c) Lorsque le CAT aura approuvé le programme d'ensemble et autorisé l'allocation des fonds, il affectera les fonds nécessaires et, lorsque les plans seront définitivement établis, il allouera les fonds;

d) En exerçant un contrôle constant sur le programme, il évaluera l'efficacité des travaux des organisations participantes

financés par le compte spécial, examinera les résultats obtenus, en tenant compte de la nécessité de maintenir le rapport entre les dépenses d'administration et les dépenses d'exécution au niveau minimum compatible avec un bon rendement et présentera au Bureau des recommandations. A cette fin, il recourra, dans toute la mesure du possible, aux services des représentants des institutions participantes;

e) Il examinera dans quelle mesure les travaux financés par le compte spécial sont coordonnés et intégrés et se tiendra exactement au courant des travaux que les institutions financent sur leurs propres budgets et de tous les autres programmes d'assistance technique, tant bilatéraux que multilatéraux; il présentera au Bureau les recommandations qu'il jugera utiles;

f) Il convoquera et présidera les réunions du Bureau;

g) Dans l'intervalle des sessions, il agira au nom du Bureau en se conformant à la politique générale établie par cet organe; sur toutes les questions d'importance, il consultera les membres du Bureau avant de prendre une décision; il fera rapport au Bureau sur les mesures qu'il aura prises en son nom;

h) Sous réserve des conditions que fixera le Bureau, il signera ou donnera pouvoir de signer les accords de base et accords généraux à conclure avec les gouvernements;

i) D'accord avec le Bureau, il nommera des représentants résidents de l'assistance technique et définira leur mandat; il exercera un contrôle sur l'activité de ces représentants et établira un système efficace qui lui permette de communiquer avec eux;

j) Il établira, en consultation avec le Bureau, un règlement administratif touchant notamment la présentation des rapports, la définition des titres de dépenses, le barème des traitements et des indemnités journalières, etc.;

k) Il fera, au nom du Bureau, un rapport au CAT sur le fonctionnement du programme et sur les programmes envisagés pour l'avenir;

l) Il dirigera le secrétariat du Bureau.

Décisions

33. Les décisions relatives aux recommandations ou propositions faites par le Président-Directeur ou les membres du Bureau seront, en règle générale, adoptées d'un commun accord par le Président-Directeur et tous les membres du Bureau. Lorsque cet accord général ne sera pas réalisé, les recommandations ou propositions seront considérées comme adoptées si la majorité des membres du Bureau

présents et votants et le Président-Directeur sont d'accord. S'ils ne sont pas d'accord, la question pourra être renvoyée au Comité de l'assistance technique par décision soit de la majorité des membres du Bureau présents et votants soit du Président-Directeur.

Secrétariat du BAT

34. Sous l'autorité du Président-Directeur, le secrétariat du Bureau de l'assistance technique exercera les fonctions que pourra exiger le fonctionnement efficace du Bureau. Le Président-Directeur prendra les dispositions voulues pour que les directeurs généraux des organisations participantes puissent, selon les besoins, transférer des membres de leur personnel au secrétariat du Bureau de l'assistance technique.

SIXIEME PARTIE

Contributions au Programme élargi

Financement du Programme élargi

35. Les activités entreprises dans le cadre du Programme élargi d'assistance technique seront financées par les contributions volontaires des pays participants visés au paragraphe 19 (voir plus haut).

Forme et conditions

36. Sous réserve des principes énoncés dans les paragraphes 37 à 40 ci-dessous, les contributions pourront être versées par les gouvernements sous la forme et dans les conditions qui seront fixées d'un commun accord par le Secrétaire général, qui aura préalablement consulté le Bureau de l'assistance technique, et par les gouvernements qui effectuent des versements, pourvu qu'aucune restriction ne soit imposée quant à leur utilisation par une institution spécialisée déterminée, leur attribution à tel ou tel pays ou leur affectation à un projet particulier.

Possibilité d'utiliser les contributions

37. Les contributions au Programme élargi devront être, dans toute la mesure du possible, versées dans une monnaie immédiatement utilisable aux fins de la mise en oeuvre du programme.

38. Si une somme dépassant l'équivalent de 500.000 dollars et dépassant le montant total des contributions annoncées l'année pré-

cédente en une monnaie quelconque n'est pas encore engagée pour le financement du programme approuvé au moment de la Conférence des annonces de contributions, on considérera que la monnaie en question n'est pas immédiatement utilisable.

39. Les gouvernements qui annoncent des contributions au Programme élargi d'assistance technique sont invités à verser autant que possible la fraction de leur contribution qui dépasse une somme équivalant à 500.000 dollars en devises immédiatement utilisables, ou en une monnaie convertibles en ces devises.

Règles concernant l'utilisation des contributions.

40. Le Bureau de l'assistance technique et les organisations participantes veilleront à l'observation des règles ci-après en ce qui concerne l'utilisation des contributions versées au titre du Programme élargi d'assistance technique:

a) Il y a lieu de respecter rigoureusement le caractère multilatéral du programme, et, à cet effet, aucun pays contribuant ne doit bénéficier d'un traitement ou de privilèges spéciaux en ce qui concerne sa contribution;

b) En élaborant et en exécutant les programmes et les projets d'assistance technique, le Bureau de l'assistance technique et les organisations participantes peuvent renseigner les pays bénéficiaires quant aux disponibilités en devises dont l'utilisation présente des difficultés;

c) L'utilisation de devises ne doit pas faire l'objet de négociations entre pays contribuants et pays bénéficiaires. Si des négociations de cet ordre s'imposent, elles ne peuvent se dérouler qu'entre l'organisation participante et le pays contribuant, conformément aux disposition du paragraphe 36;

d) Pour le programme de 1958, et, par la suite, dans l'établissement des programmes annuels, il conviendra de tenir compte de toutes les ressources disponibles pour déterminer les objectifs par pays.

Rapports sur l'utilisation des contributions.

41. Le Secrétaire général et le Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique, selon le cas, feront rapport au Comité de l'assistance technique, à sa session annuelle d'été, sur la mise en oeuvre des dispositions des paragraphes 37 à 40, et notamment sur l'utilisation et l'assimilation des devises aux fins de l'élaboration et de l'exécution du programme.

Période d'utilisation des contributions

42. Les sommes reçues par les organisations participantes pourront faire l'objet d'obligations et d'engagements portant sur l'exercice financier où elles ont été reçues, mais les dépenses effectives pourront être réparties sur une période plus longue ne dépassant pas toutefois les deux exercices financiers suivants.

SEPTIEME PARTIE

Compte spécial

Composition et objet

43. Le Secrétaire général gérera, pour l'assistance technique en vue du développement économique, un compte spécial auquel seront versées les contributions volontaires des différents pays participants et sur lequel seront prélevés les versements effectués aux organisations participantes et destinés exclusivement à l'application du Programme élargi d'assistance technique, ainsi qu'aux dépenses d'administration y afférentes. Ce compte spécial pourra comprendre une estimation des services ou des matériaux que les gouvernements sont disposés à fournir sur la base des crédits ouverts en monnaies nationales.

44. Sous réserve que les distinctions appropriées soient faites dans les rapports aux gouvernements, le compte spécial de l'assistance technique pourra également englober les sommes que les gouvernements verseront, conformément au paragraphe 22 (voir plus haut) à titre de participation aux frais entraînés par l'assistance technique qui leur est fournie, notamment les sommes qu'il verseront pour couvrir les frais de subsistance des experts.

Fonds de roulement et de réserve

45. Un Fonds de roulement et de réserve sera créé et intégré au compte spécial.

46. Le Fonds de roulement et de réserve représente une réserve permanente à laquelle il pourra être fait appel:

a) Pour accorder des avances sur les contributions annoncées et confirmées, en vue de couvrir les dépenses du Programme d'assistance technique approuvé par le Comité de l'assistance technique, étant entendu que lesdites avances seront remboursées aussitôt que l'on disposera à cette fin de recettes pro-

venant de contributions, et étant entendu que le Comité de l'assistance technique examinera périodiquement l'état de ces avances pour déterminer s'il y a lieu de les prolonger ou s'il faut les rembourser par prélèvement sur d'autres ressources du programme;

b) Pour améliorer et faciliter la gestion et l'utilisation des avoirs en devises;

c) Pour accorder des avances aux organisations participantes afin qu'elles aient des fonds liquides de roulement à leurs comptes en banque;

d) Pour accorder des avances destinées à couvrir les dépenses autorisées par le Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique en vertu des pouvoirs qui lui ont été donnés pour faire face aux cas d'urgence qui peuvent survenir pendant l'exécution du programme annuel, étant entendu que ces avances seront remboursées par priorité sur les recettes de l'exercice suivant;

e) Pour obtenir les fonds destinés à couvrir les engagements contractuels anticipés ou les obligations à raison d'opérations de liquidation; chaque organisation participante devra limiter ses engagements contractuels anticipés et ses obligations à raison d'opérations de liquidation à sa quote-part dans le Fonds de roulement et de réserve, fixée d'après les allocations autorisées pour l'exercice en cours; ,

f) Pour toute autre utilisation que la Comité de l'assistance technique pourrait décider selon les circonstances.

47. Le Comité de l'assistance technique fixera de temps à autre le montant du Fonds de roulement et de réserve.

48. Le Bureau de l'assistance technique adressera chaque année au Comité de l'assistance technique un état des avances non remboursées à la fin de l'exercice.

Contrôles et vérification des comptes.

49. Le Secrétaire général et les directeurs généraux des autres organisations participantes prendront, après consultation, toutes dispositions utiles en vue des contrôles nécessaires et de la vérification comptable des contributions et des dépenses afférentes au Programme élargi.

THE BUDGETARY REFORM OF THE EXPANDER PROGRAMME OF TECHNICAL ASSISTANCE

SUMMARY

In the course of the last four years, sweeting changes have been introduces in the budgetary procedures of the expanded programme of technical assistance. While this programme consists mainly of long terms projects, it is financed by annual and voluntary contributions. The size and sole of the Working Capital and Reserve Fund have been extended in order to increase its financial stability. The funds, on the other hand, are no longer allocated to the participating agencies according either to the percentages set by the Economic and Social Council in 1949, or to the decisions of the Technical Assistance Board, an interagency body. There are allocated by the Technical Assistance Committee, an intergovernmental body, according to the approved programme of each agency, as prepared by the Technical Assistances Board on the basis of the requests received from the governments concerned. The budgetary reform has thus been twofold: functional financing and governmental authority. As a result, the Technical Assistance Committee has become the main policy-making body in regard to technical assistance and accordingly has been enlarged by the admission of participating countries non members of the United Nations or not represented on the Economic and Social Council.

THE LITERATURE OF SALES TAXATION *)

by JOHN F. DUE

University of Illinois Urbana, Illinois

The importance of the general sales tax in the modern tax structure is well known. In France and Germany the sales levy is by far the most important single source of revenue, and in Italy, Finland, Norway, the Netherlands, Belgium, Switzerland and Luxembourg, among the countries of western Europe, the tax plays an important role, as it does also in Greece and Turkey. The British version, the Purchase Tax, is less important revenue-wise, but has played an important fiscal-policy role. The United States is the only major power of the western World which does not employ the tax tax at the national level, although the tax has been discussed extensively, a number of exise taxes are used, and the sales tax is the most important source of state revenue. In Canada sales taxation is important at both the Federal and provincial levels, and Mexico employs one of the world's oldest sales taxes. In South America the sales taxes in Brazil yield well over half of the state revenue and are of major importance at the Federal level; the national governments of the Argentine, Uruguay and Chile make extensive use of the tax. Australia and New Zealand have taxes of more limited scope, similar in some respect to the British purchase tax; the Pakistanian levy, imposed at the Federal level, is similar to the Australian tax, while in India the tax has become a mainstay of state revenue, although not employed at the national level. The Phillipine government has employed a sales tax for a half-century, and Indonesia has introduced one in recent years. Only in the near-East, Africa (except for the French Camerouns) and Central America, plus a few countries of western Europe — Eire, Sweden, Denmark, Spain (all of which have extensive excise tax systems) and Portugal — is the tax not employed.

A substantial literature has grown up on the subject of sales taxation in various countries, but there is relatively limited knowledge in many countries of the experience of other countries with the tax and limited familiarity with the literature of other countries. It is the purpose of this article to indicate the major sales tax litera-

*) Three common abbreviations will be used throughout the article: IFA for International Fiscal Association; Bul. IFD for Bulletin for International Fiscal Documentation, and NTA for National Tax Association.

ture, primarily that available in English, French, German and Spanish, and, in a few cases, in other languages. The listings are not intended to be complete or exhaustive, but to call attention to major available sources.

General Surveys — It is desirable first to note a few general surveys of sales tax systems. Two earlier American studies were those by A. G. Buehler, *General Sales Taxation* (New York: Business Bourse, 1932), and National Industrial Conference Board, *General Sales or Turnover Taxation* (New York: 1929). A pioneer German study was that by R. Grabower, *Die Geschichte der Umsatzsteuer* (Berlin: Heymann, 1925). A general survey is also to be found in the monograph by M. Leppo, *Umsatzbesteuerung* (Helsinki: Volkswirtschaftlichen Verein, 1941). More recent ones include the article by J. C. L. Huiskamp, „Systems of Sales Taxes," *Bul. IFD,* Vol. VI (Number 3, 1952), pp. 143-57, and that by J. F. Due, „Sales Taxation in Western Europe: A General Survey", National Tax Journal, Vol. VIII (June and Sept., 1955), pp. 171-85 and pp. 300-21. A series of papers on sales taxation appeared in the 1953 volume of *IFA Studies on International Fiscal Law.* A volume summarizing the sales taxes of various countries is now under preparation by *Archives Internationales de Finances Publiques.*

The question of the relative merits of different forms of sales taxation has been discussed in numerous sources, referred to in subsequent sections. Two recent articles dealing exclusively with this subject may be mentioned; the first is by F. Forte, „A Quel Stade du Cycle Economique Doit-on Percevoir l'Impôt sur le Chiffre d'Affaires?", *Revue de Science Financière,* Vol. XLVIII (Jul.-Sept. 1956), pp. 386-407, and J. F. Due, „Les Variantes de l'Impôt sur le Chiffre d'Affaires", *Revue de Science et de Législation Financières,* Vol. XLVII (Jul.-Sept. 1955), pp. 496-531.

The German Literature — Without doubt the German literature is the most extensive, partly because of the importance of the tax in that country for four decades, partly because of the important role which public finance has played as a study in German universities.

The most important of the earlier studies was that by R. Grabower, noted above, the complete title of which is *Die Geschichte der Umsatzsteuer und ihre Gegenwärtige Gestaltung in Inland und Ausland* (Berlin: Heymann, 1925), an exhaustive study of the use of the tax in earlier centuries and its redevelopment in the World War I period, a book which must be regarded as a classic in the field of sales taxation. The same author collaborated which two others, in J. Popitz, R. Kloss, and R. Grabower, *Kommentar zum Umsatzsteuergesetz in der Fassung vom 8 Mai 1926* (Berlin: 1928),

a detailed analysis of the Germain sales tax of that period, together with other forms of sales taxation. Popitz was also the author of several important articles on the tax. Even earlier was W. von Siemens' *Veredelte Umsatzsteuer,* (Siemenstadt: 1921), an analysis of the tax, and a plea for reform, which contained the first formal proposal for a value-added tax. Other prewar studies included one by K. Bau, *Die Neugestaltung der Umsatzsteuer* (Köln: 1925), and several doctoral dissertations on the tax, one by H. Franke, *Die Geschichte der Reichsumsatzsteuer,* (Kölner Diss., Emsdetten: 1941); R. Fuchs. *Die Umsatzsteuer in System der Steuertheorie and Steuerpolitik,* (Halle: 1931); Schulze-Teichert, *Die Umsatzsteuer als Mittel der Wirtschaftspolitik* (Breslau: 1934), W. Siegmund, *Der Gedanke der Allgemeinen Umsatzsteuer* (Köln: 1925), and Wackerle, *Die Deutsche Umsatzsteuer* (Heidelberg: 1930). Prewar studies included two on proposed reforms, one by A Meier, *Phasenpauschalierung und andere Wege der Umsatzsteuerreform* (Berlin: 1933), and one by J. Meier, *Zur Reform der Umsatzsteuer* (Berlin: 1931).

The disruption of World War II and the occupation period reduced the flow of literature, but only for a temporary period. Much of the postwar literature has been written at Cologne, by Professor Gunter Schmölders and various persons who have studied under him. Schmölders' own views on the reform of the sales tax are clearly presented in his *Umbau der Steuersystems?* (Koln: 1953), in *Organische Steuerreform* (Berlin: 1953), and in other writings. The study by W. Schubert, *Der Kumulativwirkung der Deutschen Umsatzsteuer* (Köln: *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut,* 1951), traces the cumulative burden arising out of the turnover tax form, with particular reference to the iron and steel industry. K. Kleinjohann, in *Die Ertragsfähigkeit der Umsatzsteuer* (Berlin: Duncker and Humblot, 1954), examines the factors which determine the revenue capacity of the sales tax, and the feasibility of the various forms of value-added tax.

Foremost in the production of literature in defense of the value-added approach to sales taxation in Germany has been Dr. Zierold-Pritsch; his pamphlet, *Die Umsatzsteuersysteme* (Bonn: Kollen-Verlag, 1952) analyzed the relative merits of he various forms of sales taxation; and his more lengthy study, *Die Optimale Umsatzsteuer* (Köln: Dr. Otto Schmidt, 1954), presented his value-added type of proposal in greater detail. Teil (Part) II of *Die Optimale Umsatzsteuer,* which appeared in 1956, re-examined the question, and sought to refute the arguments which had developed in the previous year against his reform proposals. The journal *Umsatzsteuer-Rundschau,* published in Cologne, not only reviews current developments

in the sales tax field, but has contained a number of articles in the 1954-56 period by various authors, including Eckhardt, Schettler, Hübschmann, and others, dealing with current proposals for reform of the present tax. An important description and commentary on the present tax is that of W. Hübschmann, R. Grabower, E. Beck, and H. W. Wallis, *Kommentar zur Umsatzsteuergesetz,* (Köln: Dr. Otto Schmidt, 1956). The IFO-Institut für Wirtschaftsforschung in Munich has made several studies, primarily statistical, of the operation of the tax and the probable effects of proposed reforms. See particularly *Untersuchungen zur Grossen Steuerreform,* (München: 1953). The 3rd Issue of *Finanzarchiv* in 1956 (Vol. XVI) contains two articles on the question of the *organschaft* rule in the German sales tax, one by H. Ritschl (pp. 389-408), the other by D. Pohmer (pp. 409-22).

Austria — In contrast to the voluminous German literature, there has been relatively little literature on the Austrian tax. The book by E. Fritsch, *Umsatzsteuergesetz,* (Wien: Manz, 3rd ed., 1954), has for some years been the standard review and commentary on the tax. One of the few analytical studies has been one by the Austrian Institute for Economic Research, which traced through the cumulative tax burden on various commodities, and noted the various defects of the tax. The study, „Die Belastung der Lebenshaltungskosten mit indirekten Steuern", appeared in the *Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung,* (Wien: May 1954). The earlier Austrian tax was summarized in the publication by the Austrian Bundesministerium für Finanzen, *Die Österreichischen Warenumsatzsteuer* (Wien: 1930).

Switzerland — The literature on the Swiss sales tax is partly in German, partly in French. The standard commentary is that by H. Herold (one of the men who originally designed the tax), *Praxis der Umsatzsteuerrechts* (Basel: Verlag fur Recht und Gesellschaft, 1953). A French-language edition (1941) has not been brought up to date as yet. The most thorough analysis of the tax was that by H. Gerber, *Die Warenumsatzsteuer in der Schweiz,* (Geneva: Radar-Verlag, 1948), and a more recent one by V. Gawronski, *Die Warenumsatzsteuer — Eine Unsociale Belastung?* (Berne: A. Francke, 1951), stresses the question of the distribution of tax burden. The book by F. Marbach, *Luxus und Luxussteuer* (Berne: A. Francke, 1948), while stressing luxury excise taxation rather than sales taxes, is a significant contribution to the literature.

France — The literature on French sales taxation is extensive. The pioneer general study noted above was that by E. Allix and M. Lecerclé, *La Taxe sur le Chiffre d'Affaires,* (Paris: Rousseau, 1927), a thorough review of the development of sales taxation in

France and the structure of the tax at that time. This was followed, in 1930, by the study (in English) by Professor Carl Shoup of Columbia Universiy, *The Sales Tax in France,* (New York: Columbia University Press, 1930), a careful survey of the introduction of the French sales tax and its development during its early years. Other pre-1950 studies included those of A. Chelle, *Les Taxes sur la Chiffre d'Affaires,* (Paris: 1948); J. Garrigue, *L'Evolution de la Taxe sur la Chiffre d'Affaires et le Régime des Taxes à la Production* (Poitiers: 1939); E. Larguier, *Traité des Taxes à la Production* (Paris: 1939), and K. G. Straschnov, *La Taxe Sur la Chiffre d'Affaires en Allemagne et son Rapport avec la Legislation Francaise* (Paris: 1942), a comparison of the French and German taxes.

After 1950 increased attention was given to the possible reform of the sales taxes; the book by M. Lauré, an official of the Ministry of Finance, entitled *La Tax sur la Valeur Adjoutée,* (Paris: Recueil Sirey, 1952), analyzed the defects in the existing tax and urged its replacement by a value-added tax. A mimeographed publication of the Commission de Reforme Fiscale entitled *Des Taxes sur de Chiffre d'Affaires* contained a detailed study of the development of the tax and defects in it. Two statements of the structure of the tax as of 1952 are to be found in J. R. and J. C. Kaufmann, *Les Taxes sur les Chiffre d'Affaires* (Paris: Le Febre, 1952), and Conseil Nationale du Patronat Francais, *La Taxe à la Production* (Paris: 1951). Volume 19-20 of *Statistiques et Études Financières, Supplément, Finances Comparées,* published by the Ministère des Finances, 1953, also contained a summary.

Several publications describe the new French value-added tax. One of the best is that of Association Nationale des Sociétés Par Actions, *La Réforme des Taxes sur le Chiffre d'Affaires* (Paris: 1954). Another is J. R. and J. C. Kaufmann, *Le Détaxation des Biens d'Investissement et la Réforme des taxes sur le Chiffre d'Affaires* (Paris: 1954). A third is that by M. Frapsauce, *Comment Appliquer la Taxe sur la Valuer Ajoutée,* (Bordeaux: Delmas, 1955), a detailed analysis of the tax, from the standpoint of the taxpayer. Two articles in English, by C. S. Shoup, also describe the new tax; one is „Theory and Background of the Value-Added Tax", *Proceedings of the National Tax Association* for 1955, pp. 6-19; the other, „Taxation in France", *National Tax Journal,* Vol. VIII (Dec. 1955), pp. 325-44. The reforms have been discussed in several articles in *Les Cahiers Fiscaux du Patronat Français,* the monthly tax journal of the French manufacturers association, particularly in the July 1954 and June-July 1955 issues. Current questions relating to the tax are reviewed in the quarterly journal, *Bulletin sur la Taxes de la Valeur Ajoutée et des Impots Indirects,* (Paris).

Other Discussions of the Value-Added Tax — The question of a value-added tax has also been discussed in Germany, particularly in the studies by Zierold-Pritsch, Schmölders, and Kleinjohann noted in the section on German literature. An article by J. C. L. Huiskamp, „Netto-Umsatzsteuer, in the *Bul. IFD,* Vol. X (July-Aug-1956), pp. 193-201, discusses the partial use of the principle in the sales taxes of other countries. The abortive Japanese consideration of a value-added tax is discussed in several articles, including those by M. Bronfenbrenner, „The Japanese Value-Added Sales Tax", *National Tax Journal,* Vol. III (December 1950), pp. 298-313; H. Ito, „The Value Added Tax in Japan", *Annals of the Hitotsubashi Academy,* October 1950, reproduced in his *Essays in Public Finance* (Tokyo: Science Council of Japan, 1954), and his article, „Theorie und Technik der Nettoumsatzsteuer", *Finanzarchiv,* Vol. XV (Number 3, 1955), pp. 447-78; M. Kimura, „Un Plan Inexécuté: La Taxe sur La Valuer Ajoutée Au Japon", *Revue de Science Financière,* Vol. XLVIII (Oct.-Dec., 1956), pp. 592-612. The experience of the state of Michigan with the value-added form of business tax is reviewed in the monograph by P. Firmin, *The Michigan Business Receipts Tax* (Ann Arbor: University of Michigan Bureau of Business Research, 1952), and in a serious of papers in the *Proceedings of the National Tax Association* for 1955, pp. 19-36. These proceedings also contain a paper by C. S. Shoup, „Theory and Background of the Value-Added Tax", pp. 6-19. Among the earlier discussions of the value-added principle were those of W. Siemens, *Veredelte Umsatzsteuer* (Siemenstadt: 1921), of T. S. Adams, „Fundamental Problems of Federal Income Taxation", *Quarterly Journal of Economics,* Vol. XXXV (August 1921), pp. 227-56, and P. Studenski, „Toward a Theory of Business Taxation", *Journal of Political Economy,* Vol. XLVIII (October 1940), pp. 621-54.

Belgium and the Netherlands — The Belgian literature centers attention primarily on the actual operation of the tax; the best-known commentary is that by R. Symoens, E. Thiry, and C. Ceulemans, *Les Taxes Assimilées au Timbres* (Bruxelles: Emile Brylant, 1953). An earlier but detailed analysis is that by J. Otten, *Traité des Taxes Assimilees au Timbres,* (Liège: Maison de Soer, 1949). The 1953 volume of the proceedings of *IFA, Studies on International Fiscal Law,* contains an article on the Belgian tax by C. Scailteur, „Belgique", pp. 37-46, as well as one on the Netherlands tax by S. C. C. W. Hijszeler, „The Sales Tax in the Netherlands", pp. 87-102. One of the very few other references to the Netherlands tax outside of the Dutch language is that by J. C. L. Huiskamp, „New Sales Tax in the Netherlands", *Bul. IFD,* Vol. VIII (Nov.-

Dec. 1954), pp. 321-28. The volumes of the French Ministère des Finances, *Statistiques et Études Financières, Supplément, Finances Comparées,* summarize the Belgian, Netherlands, and Luxembourg sales taxes in volumes 12 (1951), 16 (1952), and 19-20 (1953) respectively.

Italy — There is a substantial literature on sales taxation in Italian, but little reference to the Italian tax in non-Italian sources. One of the latter is the article by G. Stammati, „Impôt Général sur les Recettes", in *IFA, Studies in International Law,* Vol. XXIV (1953), pp. 526-34. Italian sources include E. D'Albergo, „La Natura e il Fondamento delle Imposte sugli Scambi", *Giornale degli Economiste,* Vol. LXXI, (Oct. 1931), pp. 715-37, and „Di Alcuni Effecti Economici dell'Imposte sugli Scambi", in the December 1931 issue of the same journal (pp. 874-908); E. Vanoni, *Problemi dell'-Imposizione degli Scambi* (Padua: Cedam, 1943), and „Chiose alle Nuove Imposte sul Patrimonio e sull'Entrata", *Revista di Diritto Finanziero e Scienza delle Finanze,* Vol. IV (1940, Number 1) p. 32 ff; E. Vanoni and F. Forte, *Teoria e Politica dell'Imposizione degli Scambi.* (Milan: La Goliardica, 1955). A commentary on the tax is that by V. Giorgis, *Imposta Generale sull'Entrata",* 14th ed., (Roma: Nuova Rivista Tributaria, 1956).

The Scandanavian Countries — Virtually no material is available outside of the native languages on the Finnish and Norwegian taxes, despite their importance and their unique features. The article by the author, „General Sales Taxation in Western Europe, A General Survey", Part I, in the *National Tax Journal,* Vol. VIII (June 1955), pp. 171-85, presents virtually the only recent summary of these taxes in non-Scandanavian literature, although brief reference to them is to be found in some of the German sources. An analysis of the current Finnish tax and proposed reforms is to be found in the Swedish-language article by Nils Meinander, „Hur bör Omsättningsbeskattningen reformeras?", in *Ekonomiska Samfundets Tidskrift,* Vol. IX (Number 2-3, 1956), pp. 101-15. Earlier discussion is to be found in the publication of Matti Leppo, *Umsatzbesteuerung* (Helsinki: Volkswirtschaftlichen Verein, 1941). This contains a bibliography of Scanadanavian (and other) sales tax literature of the period.

Great Britain — There is an amazing paucity of British literature on the question of sales taxation generally, and even of the British purchase tax, except contemporary discussions of changes in the tax in the London *Economist* and other sources. By far the most complete analysis of the operation of the purchase tax is to be found in the excellent reports of the governmental committees appointed to investigate three major aspects of the tax. The three reports (all

published in Londen by H. M. Stationery Office) include: *Report of the Purchase Tax Utility Committee* (The Douglas Committee), 1952; *Report of the Committee on Tax Paid Stocks* (The Hutton Committee), 1953, and *Report of the Purchase Tax (Valuation) Committee* (The Grant Committee), 1953. A pamphlet by C. W. McMahon, *The British Purchase Tax* (London: Fabian Publications, Ltd., 1952), presents an intensive analysis of the tax and its possible use as an instrument of planning, from the Socialist point of view. Two articles by A. M. Soloway, „Economic Aspects of the British Purchase Tax", *Journal of Finance,* Vol. IX (May 1954), pp. 188-208, and „The Purchase Tax and Fiscal Policy", *National Tax Journal* Vol. IV (Dec. 1951), pp. 304-14, review the experience with the tax from the fiscal-policy point of view, as seen by an American observer. The author's article, J. F. Due, „The British Purchase Tax: Three Major Problems", appearing in the *Canadian Tax Journal,* Vol III (March-April 1955), pp. 97-112, analyzes the D-scheme, retail stocks, and wholesale-value questions. A German study of the British tax is that by O. Kunze, *Die Purchase Tax, Vorzuge und Nachteile einer Partiellen Umsatzsteuer* (Kölner diss., 1952).

Spain — The ancient Spanish *alcabala* was the subject of many discussions; two of the best known are to be found in the works of G. de Ustariz, *Theorica y Practica de Commercio y de Marina* (Madrid: 1724), and B. de Ulloa, *Restablimiento de las Fabricas y Commercio Espagnol* (Madrid: 1740). A more recent summary is to be found in the article, „Alcabala", by R. Grabower, in the *Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York: 1930). There is little recent sales tax literature in Spain, since the country has not employed this tax for many years.

Latin America — Sales taxation is of substantial importance in the larger countries of Latin America, and considerable literature has developed. One of the most complete studies is that by E. J. Reig, *El Impuesto a las Ventas,* 4th ed. (Buenos Aires: Ediciones Contabilidad Moderna, 1954), which presents a detailed analysis of the Argentine sales tax, with brief reference to the taxes of other South American countries. A monograph by Dr. Reig, entitled *Aspectos Economicos del Impuesto a las Ventas* (Buenos Aires: 1955) analyzes various economic effects of the Argentine tax, and offers suggestions for reform.

An equally complete study has been made of the Uruguayan sales tax by J. C. Peirano Facio, *El Impuesto a las Ventas* (Montevideo: Facultad de Derecho y Ciensas Sociales, 1955). There is likewise some reference to other sales taxes, and a detailed bibliography on sales taxation, with emphasis on the South American literature.

Unfortunately, no similar studies have been made of the other South American taxes. A summary of the Brazillian tax is presented in the article by E. Engling, „Die Verbrauchsteuer als Hauptfeiler des Brasilianischen Steuersystems", in *Finanzarchiv,* Vol. XV, (Number 2, 1954), pp. 323-53. Reference to the tax is to be found in the general commentaries on Brazillian taxes (in Portuguese), including those of T. Rezende and J. Pericles, *Manual do Impôsto de Consumo* (Rio de Janeiro, 1951 and 1953), and G. A. da Silva, *Sistema Tributario Brasileiro* (Rio de Janeiro: 1948). It is regrettable that more detailed information is not available in other languages on the important Brazillian tax.

Literature on the Mexican sales tax, one of the world's oldest, and the only one to trace direct antecedence to the *alcabala,* is likewise limited. The most important reference is the article by E. Guzman Lozano, „Breve Historia de las Alcabalas en Mexico", *Jus. Revista de Derecho y Ciensas Sociales,* Vol. X, nos 54, and Vol. XI, no 60.

Australia, New Zealand, India and Pakistan — The Australian wholesale sales tax is explained in detail in H. R. Irving, *Irving's Commonwealth Sales Tax Law and Practise* (Sydney: Norwood Press, 1950). The government itself publishes an extremely detailed volume of cumulative rulings on the tax. Brief summaries are to be found in the articles by A. M. Moore, „Appeal Procedure under the Australian Sales Tax", *Canadian Tax Journal,* Vol. III (May-June, 1955), pp. 192-96; J. E. Hodgins, „The Australian Sales Tax", *Bul. IFD,* Vol. II (Number 4, 1948), pp. 193-201; D. McGurran, „The Australian Sales Tax", *Canadian Tax Journal,* Vol. IV (July-Aug. 1956), pp. 278-82; and „The Australian Wholesale Sales Tax", in *Revenue Revision of 1943,* Hearings of the Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, (78th Cong. 1st ses. 1943), pp. 1259-72.

The New Zealand tax has received much less attention; an early article was that by E. P. Neale, „The New Zealand Sales Tax Act", *Economic Record,* Vol. IX (June 1933), pp. 121-24; later discussions are to be found in the articles by J. D. Hodgins, „The Sales Taxes of Canada and New Zealand". *Bul. IFD,* Vol. V (Number 5, 1951), pp. 281-90, and J. F. Due, „The Wholesale Sales Tax in New Zealand", *Canadian Tax Journal,* Vol. IV (Sept-Oct. 1956), pp. 351-55.

The sales taxes in the Indian states are analyzed in detail in the *Report of the Taxation Enquiry Committee,* Vol. III, pp. 1-76, New Delhi: Government of India Press, 1955. The Pakistan tax is described in the book by Raza Naqui, *The Law of Sales Tax in Pakistan,* (Lahore: 1955).

Canada — The literature on the Canadian sales tax is extensive. Current descriptions of the tax are to be found in the annual volume, *Canada Sales and Excise Tax Guide,* published in Toronto by CCH Canadian, Ltd., and in the volume, *Sales Tax: Canada,* reisued at intervals of several years by the Canadian Manufacturers Association, Toronto. The Canadian Tax Foundation has undertaken extensive study of the tax, commencing with the analysis of the tax made for them by the author of this article; see J. F. Due, *The General Manufacturers Sales Tax in Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1951), which includes a detailed bibliography on the tax. Reports of discussions on the tax are to be found in the *Reports of the Annual Conferences* of the Canadian Tax Foundation for the years 1951 through 1956, inclusive, and a review of sales tax questions is to be found in the document, *Submission to the Sales Tax Committee by the Canadian Tax Foundation* (Toronto: 1955). The *Report of the Sales Tax Committee* (Ottawa: Queen's Printer, 1956). gives the recommendations of the committee appointed by the government in 1955 to study the tax. Reactions to this report are to be found in the *Report of the 1956 Conference* of the Canadian Tax Foundation noted above.

The only extensive discussion of the provincial retail sales taxes is to be found in a study made by the author for the Canadian Tax Foundation; see J. F. Due, *Provincial Sales Taxes* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1953). Papers on the taxes are to be found in the *NTA Proceedings (U.S.)* for 1948 (pp. 324-30), and an article by R. H. Stanton, „Sales Taxation in the Provincial and Municipal Fields", appeared in the *Canadian Chartered Accountant,* Vol LX, (June 1952), pp. 219-27. Discussions of the Quebec municipal experience is primarily limited to references in the *Provincial Sales Taxes* volume noted above, and to the article by E. Hardy, „Municipal Sales Taxes in Canada", *Municipal Finance,* Vol XXVIII (Feb. 1956), pp. 125-30.

United States — The literature on sales taxation in the United States rivals that in Germany in quantity, but much of it consists of little more than arguments for or against the use of such a tax at the Federal level. A bibliography of the earlier writings on the tax is to be found in the article by K. M. Williamson, The Literature of the Sales Tax, *Quarterly Journal of Economics,* Vol. XXXV (Aug. 1921), pp. 618-33. An equally complete bibliography of the more recent literature appears in the article by D. C. Cline, „The Literature of Sales Taxation", *Vanderbilt Law Review,* Vol. IX (February 1956), pp. 360-72.

The first important general studies of the tax in the United States, all of which have considerable reference to foreign experience, were

those by A. G. Buehler, *General Sales Taxation* (New York: Business Bourse, 1932), and the National Industrial Conference Board, *General Sales or Turnover Taxation* (New York: 1929), and *Sales Taxes: General, Selective, or Retail* (New York: 1932).

As the state sales taxes developed after 1930, a substantial body of literature grew up, only the major items of which can be mentioned here. The two most complete studies include one by R. M. Haig and C. S. Shoup, *The Sales Tax in the American States* (New York: Columbia University Press, 1934), devoted largely to an analysis of the development of the early taxes, and one by N. H. Jacoby, *Retail Sales Taxation* (Chicago: Commerce Clearing House, 1938), an exhaustive study of features and problems of retail sales taxation, which is still useful today. The Summer, 1941, issue of *Law and Contemporary Problems,* published by the Duke University Law School, entitled *Consumption Taxes,* was a symposium volume on various aspects of state sales taxation, with emphasis on legal questions. A very similar volume was issued fifteen years later, as the February 1956 issue of the *Vanderbilt Law Review,* entitled, *A Symposium on Sales Taxation,* (Vol. IX, Number 2). Current data on state sales taxation is presented in the annual looseleaf volumes of Prentice-Hall, Inc. *State and Local Tax Service,* and Commerce Clearing House, *State Tax Guide.* Papers on sales taxation have appeared in the *NTA Proceedings* for 1948 („The Administration of Sales and other Excise Taxes", pp. 318-63); for 1950 („Uniform Administration of Sales and Use Taxes", pp. 294-327); and 1952 („Retail Sales Tax Problems", pp. 609-58), as well as in earlier volumes. Reports of the tax study commissions appointed in various states have also devoted substantial attention to state sales taxation. See particularly Illinois, *Report of the Revenue Laws Commission* (Springfield, 1949), chaps. 13, 14; California, *Report of Senate Interim Committee on State and Local Taxation* (Sacramento, 1951), chap. 2, and Pennsylvania, *Report of the Tax Study Committee* (Harrisburg, 1953), chap. 12.

The question of taxation of producers' goods under state sales taxes has received attention particularly in three articles: D. C. Cline, „Sales Tax Exemption of Producer Goods", *NTA Proceedings for 1952,* pp. 618-31; M. Taylor, „Toward Rationality in a Retail Sales Tax, *National Tax* Journal, Vol. V (March 1952), pp. 79-85, and J. F. Due, „Retail Sales Taxation in Theory and Practice", *National Tax Journal,* Vol. III (Dec. 1950) pp. 314-25.

Perhaps the most careful analysis of the possible use and structure of a Federal sales tax in the United States is to be found in the U.S. Treasury study, *Considerations Respecting a Federal Retail Sales Tax,* which was published in *Revenue Revision of 1943,*

Hearings of the Ways and Means Committee, U.S. House of Representatives, (78th Cong. 1st sess., 1943), pp. 1097-1272. The case for a Federal sales tax has been presented many times by H. L. Lutz, in various pamphlets of the National Association of Manufacturers and in other sources; note for example his article, „Federal Consumption Taxes", in the *NTA Proceedings* for 1952 (pp. 155-64). The *NTA Proceedings for 1953* (pp. 569-76), and for 1954 (pp. 249-76) also contain several papers on the question of the use of a Federal sales tax. Two recent symposium volumes are devoted to the question, one by the National Industrial Conference Board, *Consumption Taxes and Tax Reform* (New York: 1953), and one by the Tax Institute: *Should the Federal Government Adopt a Uniform Manufacturers Excise?* (Princeton: 1954.) The volume prepared by the Joint Committee for the Economic Report entitled *Federal Tax Policy for Economic Growth and Stability* (Washington: Government Printing Office, 1955) contains three papers on the Federal sales tax question (pp. 547-94), the one by H. L. Lutz presenting a strong case for the tax, the one by E. C. Stephenson presenting an equally strong case against the tax.

The question of the use of a Federal sales tax as an anti-inflationary device is discussed in papers on the Tax Institute Symposium volume, *Curbing Inflation Through Taxation* (Princeton: 1944), in C. S. Shoup, M. Friedman, and R. Mack, *Taxing to Prevent Inflation* (New York: Columbia University Press, 1943), by W. A. Morton, „A Progressive Consumption Tax", *National Tax Journal*, Vol. IV (June 1951), pp. 160-66, and by J. F. Due, „The Sales Tax as an Anti-inflationary Measure", *Public Finance*, Vol. VI (Dec. 1951), pp. 385-94.

Local sales taxation has been discussed is a number of journal articles, most of which are listed in the Cline article in the *Vanderbilt Law Review* volume noted above. The February, 1956 issue of *Municipal Finance* (Vol. XXVIII, Number 3), was devoted entirely to articles on local sales taxes. Note also the publication of the California Senate Interim Committee on State and Local Taxation, *State and Local Sales and Use Taxes in California* (Sacramento: 1953), two publications of the California State Board of Equalization, *City Sales Taxes in California*, (Sacramento: 1948) and *What's Next in Local Sales Taxes?* (Sacramento, 1951). New York City experience is discussed in the volume by R. M. Haig and C. S. Shoup, *The Financial Problem of the City of New York*, chap. 5. (New York: Mayor's Committee on Management Survey, 1952). The *NTA Proceedings* for 1956 contain a series of papers on local sales tax problems.

Shifting and Incidence — The discussions of shifting and inci-

dence, since they do not relate specifically to particular countries, are grouped in this section, regardless of country of origin. The question of shifting, of course, received attention in the works of the classical economists, including Adam Smith, Ricardo, and Mill. In a later period, more detailed attention was first given by E. R. A. Seligman, in *The Shifting and Incidence of Taxation,* (1st ed., Baltimore: American Economic Association, 1892), Knut Wicksell, *Zur Lehre von der Steuerincidenz* (Upsala: 1895); J. Kaizl, *Die Lehre von der Steuerüberwälzung* (Leipzig: 1882), and O. von Mering, *Die Steuerüberwälzung,* (Jena, 1928), published also in revised form in English, as *The Shifting and Incidence of Taxation* (Philadelphia: Blakiston, 1942). The book by the author, J. F. Due, *The Theory of Incidence of Sales Taxation* (New York: Kings Crown Press, 1942) applied the theory of monopolistic competition to the question of incidence.

In the last decade there has been a great revival of interest in the question of shifting, the debate centering around the argument that sales taxes are not really borne by consumers. The first presentation of this point of view was in the article by H. G. Brown, „The Incidence of a General Output or Sales Tax", *Journal of Political Economy,* Vol. XLVII (April 1939), pp. 254-62. After lying unnoticed for more than a decade, the Brown thesis was restated by Earl Rolph in „A Proposed Revision of Excise Tax Theory". *Journal of Political Economy,* Vol. LX (April 1952), pp. 102-17. This was expanded in his book, *The Theory of Fiscal Economics* (Berkeley: University of California Press, 1954), chaps. 6, 7. This in turn led to a series of articles, including ones by R. A. Musgrave, „On Incidence", *Journal of Political Economy,* Vol. LXI (August 1953), pp. 306-23; J. F. Due „Toward a General Theory of Sales Tax Incidence", *Quarterly Journal of Economics,* Vol. LXVII (May 1953), pp. 253-66; G. Break, „Excise Tax Burdens and Benefits", *American Economic Review,* Vol. XLIV (Sept. 1954), pp. 577-94; H. P. B. Jenkins, „Excise Tax Shifting and Incidence", *Journal of Political Economy,* Vol. LXIII (April, 1955), pp. 125-49; two important articles in Italian (the first one by an American economist), J. M. Buchanan, „La Metologia della Teoria dell'Incidenza", *Studi Economici,* Vol. X (Sept.-Dic. 1955), pp. 1-25; and by G. Parravicini, „Imposte, Moneta e Prezzi", *Revista di Dirrito Finanziario e Scienza delle Finanze,* Vol. XV (Giugno 1956), pp. 111-36. The question has also been discussed by A. R. Prest, in „Statistical Calculations of Tax Burdens", *Economica,* Vol. XXII (Aug. 1955), pp. 234-45, and by H. C. Rechtenwald, „Bedeutung, Grenzen und Neuerentwicklung der Steueruberwälzunglehre", *Finanzarchiv,* Vol. XVI (Number 2, 1955), pp. 274-93. A major Scandanavian contribution

is the article by P. N. Rasmussen, „Traek af Overvaeltningslaeren", *Nationalokonomisk Tidsscrift,* Vol. LIIIV (Number 5-6, 1947) pp. 174-85.

Problems of Sales Tax Relationships Between Countries — The question of the tax treatment of imports and exports and the relative burdens in different countries has received substantial attention in recent years. Articles of particular importance are those of C. S. Shoup, „Taxation Aspects of International Economic Integration", *Travaux de L'Institut International de Finances Publiques,* 9e session, 1953, and several in the 1955 and 1956 volumes of IFA *Studies in International Fiscal Law*; note particularly W. Schubert, „Internationale Doppelbesteuerung bei der Umsatzsteuer", in the 1955 volume, pp. 191-250, and by the same author, „Internationale Doppelbesteuerung bei der Umsatzsteuer in Oekonomischer Hinsicht", in the 1956 volume, pp. 3-60. See also the Report by the High Authority, European Coal and Steel Community, *On the Problems Raised by the Different Turnover Tax Systems Applied within the Common Market* (Luxembourg, 1953), a study prepared under the direction of Professor J. Tinbergen.

NOTE: Since this article was set up in page form, an important contribution to the literature in the United States has appeared, namely, the book by C. V. Oster, *State Retail Sales Taxation* (Columbus: Ohio State University Press, 1957), a current description of state sales taxes.

PUBLIC FINANCE

International quarterly journal devoted to the study of fiscal policy and related problems

FINANCES PUBLIQUES

Revue trimestrielle internationale d'études de finances publiques et de problèmes annexes

Index to the year 1957
Table des matières traitées en 1957

PUBLISHER/EDITEUR
"PUBLIC FINANCE/FINANCES PUBLIQUES"
DIR. DR. J. A. MONOD DE FROIDEVILLE
HAARLEM
NETHERLANDS/PAYS BAS

Copyright reserved

Printed in the Netherlands - Imprimé aux Pays Bas

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S..)	Prof. Dr Fritz Machlup
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussel/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	Prof. C. F. Carter
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cologne	Prof. Dr G. Schmölders
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Edinburgh	Alan T. Peacock
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Glasgow	Dr Duncan Black
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Conçalves Pereira
	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lucknow (India)	Dr Baljit Singh
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Mainz	Dr Horst C. Recktenwald
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
Naples	Prof. Cesare Cosciani
New York (U.S.A.)	Prof. C. Lowell Harriss
	Prof. Paul Studensky
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Paris	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
	P. Vallerie
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Seattle (U.S.A.)	Prof. J. W. Mc Guire
Stockholm	Dr Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. M. Chrétien
Tokyo	Prof. Tsunesaburo Tokoyama
	Prof. Hanyo Ito
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Max Cluseau
Trieste	Prof. Eraldo Fossati
Uppsala (Sweden/Suède)	Prof. Erik Lindahl
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Catheryn Seckler-Hudson
Wisconsin (U.S.A.)	Prof. Harold M. Groves

DIRECTOR AND EDITOR IN CHIEF
DIRECTEUR ET REDACTEUR EN CHEF

Dr J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

EDITORIAL STAFF/COMITE DE REDACTION

Prof. A. Angelopoulos	Geneva/Genève
Dr W. H. v. d. Berge	The Hague/La Haye
Dr M. Frank	Brussels/Bruxelles
Prof. P. Hennipman	Amsterdam
Prof. U. K. Hicks	Oxford
M. le Contrôleur-Général R. Jacomet	Paris
Prof. F. K. Mann	Washington
Prof. M. Masoin	Brussels/Bruxelles
Prof. F. Neumark	Frankfurt a/M.
Prof. U. G. Papi	Roma/Rome
Prof. B. Schendstok	The Hague/La Haye
Prof. C. S. Shoup	New York
Prof. D. Simons	The Hague/La Haye
Prof. M. J. H. Smeets	Tilburg
Dr E Tekenbroek	The Hague/La Haye
Dr E. Wiegand	Amsterdam

*

Please address all correspondence to
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands

Responsibility for al articles published in this periodical, also for possible infringements of copyrights, remains entirely with the authors concerned.

By the publication of papers in this review they become its property.

*

Tout ce qui concerne cette revue doit être adressé au
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.

La responsabilité de tous les articles publiés dans cette revue (y compris la responsabilité pour infractions éventuelles aux droits d'auteur) est laissée entièrement aux auteurs.

Les manuscrits publiés dans cette revue deviennent sa propriété, par le fait même de cette publication.

*

CONTENTS/SOMMAIRE

	Nr.	Page
Government Spending: Issues of Theory and Practice, by C. Lowell Harriss	1	7
Résumé: Dépenses Gouvernementales: Théorie et Pratique	1	20
Quelques Aspects Economiques de la Taxe Française sur la Valeur Ajoutée, par Charles Campet	1	22
Summary: Some Economic Aspects of the French Added Value Tax	1	34
The Budget Expenditures of Outer Mongolia, by Franklyn D. Holzman	1	35
Résumé: Le Budget de Dépense de la Mongolie Extérieure	1	48
Central Supervision of Local Finance - A Comparative Study, by John. S. Harris	1	49
Résumé: La Surveillance des Finances Locales par le Pouvoir Central. - Etude Comparative	1	64
Full Employment, Inflation and Economic Policy, by H. Burton	1	67
Résumé: Le Plein-Emploi, l'Inflation et la Politique Economique	1	78
Book Reviews/Critiques	1	82
Fiscal Policy in Argentina, by Federico Julio Herschel and Samuel Itzcovich	2	97
Résumé: La Politique Fiscale en Argentine	2	116
For the Application of Linear Programming to Public Finance, by Eraldo Fossati	2	118
Résumé: Pour la Programme Linéaire dans la Fiscalité Publique	2	121

	Nr.	Page
Report of the Ceylon Taxation Commission, by U Tun Way	2	122
Résumé: Rapport de la Commission Fiscale de Ceylan	2	142
The Establishment of the Income Tax in Japan (A Historical and Sociological Study), by Kotaro Ikeda	2	145
Résumé: L'Etablissement de l'Impôt sur les Revenus au Japon (Etude Historique et Sociologique)	2	171
Fiscal Experiments in Eastern Nigeria, by N. A. Cox-George	2	173
Résumé: Expérience Fiscale en Nigéria Orientale	2	181
Le Financement de la Securité Sociale. Impôts ou Cotisations? par Maurice Masoin	3	193
Résumé: The Financing of Social Security	3	207
Fiscal Policy in Argentine (Continuation), by Federico Julio Herschel and Samuel Itzcovich	3	208
Résumé: La Politique Fiscale en Argentine (Suite)	3	229
Land Valuation and Land Taxation in Jamaica, by D. J. Morgan	3	232
Résumé: Evaluation des Propriétés et Imposition Foncière en Jamaique	3	239
Inflation in Israel, by Schlomo Riemer	3	240
Résumé: Inflation en Israel	3	278
Die Preiskontrolle bei Rüstungsgütern, von G. Schmölders	4	281
Résumé: Contrôle des Prix des Fournitures Militaires	4	290
Political Aspects of Export Taxation, by Frank. H. Jackson	4	291
Résumé: Aspects Politiques de l'Impôt sur les Exportations	4	297
The Finance Commission, by B. R. Misra	4	298
Résumé: La Commission des Finances	4	314

	Nr.	Page
Institut International de Finances Publiques, par M. Masoin	4	322
La Réforme Budgétaire de l'Assistance Technique, par René Roux	4	326
Summary: The Budgetary Reform of the Expanded Programme of Technical Assistance	4	373
The Literature of Sales Taxation, by John F. Due	4	374

BOOK REVIEWS/CRITIQUES

	Nr.	Page
Prof. Maxime Chrétien. A la Recherche du Droit International Fiscal Commun, Etude de Droit Positif à partir de la Jurisprudence des Cours Internationales, by Van der Poel	1	82
Catheryn Seckler-Hudson. Theory and Practice, by D. N. Chester	1	92

ALPHABETIC LIST OF THE AUTHORS' NAMES

LISTE ALPHABETIQUE DES NOMS DES AUTEURS

	Nr.	Page
Burton, H.	1	67/78
Campet, Charles	1	22/34
Cox-George, N. A.	2	173/181
Due, John F.	4	374
Fossati, Eraldo	2	118/121
Harris, John S.	1	49/64
Harriss, C. Lowell	1	7/20
Herschel, Federico Julio	2	97/116
Herschel, Federico Julio	3	208/229
Holzman, D.	1	35/48
Itzcovich, Samuel	3	97/116
Itzcovich, Samuel	3	208/229
Jackson, Frank H.	4	291/297
Kotaro Ikeda	2	145/171
Masoin, Maurice	3	193/207
Masoin, Maurice	4	322
Misra, B. R.	4	298/314
Morgan, D. J.	3	232/239
Riemer, Schlomo	3	240/278
Roux, René	4	326/373
Schmölders, G.	4	281/290
Tun Way, U.	2	122/142